

### Präsident Wladimir Putins Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell: Konzeption, Einflüsse, Realisierungschancen

Götz, Roland

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Götz, R. (2001). *Präsident Wladimir Putins Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell: Konzeption, Einflüsse, Realisierungschancen*. (SWP-Studie, S 13). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-255712>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Roland Götz*

# **Präsident Wladimir Putins Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell:**

Konzeption, Einflüsse, Realisierungschancen

S 13  
Juli 2001  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2001

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für  
Gestaltung und Realisierung  
Buchendorf

# Inhalt

## **Problemstellung und Empfehlungen 5**

### **Die Entwicklung von Putins Wirtschafts- und Gesellschaftsphilosophie 7**

Die Millenniumsbotschaft

vom 29. Dezember 1999: Das Erbe der

Sowjetwirtschaft und seine Überwindung 8

Der Offene Brief an die russischen Wähler

vom 25. Februar 2000: Demokratie als

Diktatur des Gesetzes 9

Die Jahresbotschaft vom 8. Juli 2000:

Starker Staat und starke Gesellschaft 10

Die Jahresbotschaft vom 3. April 2001:

Konkrete Reformschritte 11

### **Ratgeber, Ratschläge, Resultate 13**

Denkansätze 13

Die Gref-Strategie: Allgemeines 14

Die Gref-Strategie: Teilgebiete der Wirtschafts- und Sozialreform 14

*Neue Sozialpolitik* 14

*Reform der Alterssicherung (Rentenreform)* 15

*Reform des Bildungssystems* 15

*Reform des Gesundheitswesens* 15

*Reform des Wohnungswesens* 16

Die Justizreform: Eine zentrale Säule des Reformgebäudes 16

Russische Kritik an der Gref-Strategie 17

### **Prognosen und Aussichten 19**

Die erwarteten Resultate 19

2003-Probleme als Wachstumsbremsen? 20

Energiewirtschaft und Rüstung

als Wachstumslokomotiven? 21

Wirtschaftswachstum, Stabilität und

Reformbereitschaft 23

### **Anhang 26**

Amtliche Dokumente der EU 26

Amtliche russische Dokumente 26

Monographien und Aufsätze 26

Zeitungsartikel 27

Abkürzungen 28



**Präsident Wladimir Putins Wirtschafts-  
und Gesellschaftsmodell:  
Konzeption, Einflüsse, Realisierungschancen**

Wladimir Putin hat sich die Aufgabe gestellt, Rußland wieder zu einem respektierten Mitglied der Weltgemeinschaft zu machen und seinen Bürgern Lebensverhältnisse zu bieten, die sich denen Westeuropas annähern. Das dafür erforderliche Wirtschaftswachstum soll durch umfassende Strukturreformen erzielt werden, die das in Ansätzen vorhandene marktwirtschaftliche System fortentwickeln.

Putin vertritt in wirtschaftlichen Fragen eine ordoliberalen Position. Er befürwortet im Sinne dieser Position einen starken Staat, der die wirtschaftliche Ordnung garantiert. Vom wirtschaftlichen Interventionismus und von einem an traditionellen russischen Werten orientierten Staatsverständnis, die anfänglich bei ihm anklangen, ist er in späteren Äußerungen abgerückt. Putins Wirtschafts- und Gesellschaftsphilosophie ist den russischen Verhältnissen angemessener als ein reiner Liberalismus oder ein ausgeprägter Staatsinterventionismus, wie er in russischen akademischen Zirkeln präferiert wird. Das von seinem Beraterkreis um Wirtschaftsminister German Gref erarbeitete und von Putin vertretene Programm stellt eine klarere Alternative zu der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung Rußlands dar als das Konzept einer sozialen Marktwirtschaft, das interventionistische und sozialstaatliche Prinzipien verbindet. Die angestrebte Verbesserung der Lebensverhältnisse soll nicht in erster Linie durch soziale Programme, sondern vor allem durch Wirtschaftswachstum erreicht werden.

Es ist jedoch nicht sicher, daß die von Putin in Gang gesetzten Reformen bald oder bei ungünstigen außenwirtschaftlichen Verhältnissen die angestrebten Wachstumserfolge mit sich bringen werden. Sollte dies nicht der Fall sein, könnte der Reformpfad in Richtung eines autoritären Mobilisierungsregimes oder einer bürokratischen Imitation von Reformen verlassen werden. Das Scheitern des zweiten Versuchs der Transformation Rußlands in eine demokratische Marktwirtschaft würde die Kluft zwischen Rußland und den in die EU strebenden osteuropäischen Staaten vertiefen. Umgekehrt verspricht ein weitgehender Erfolg der strukturellen Reformen eine fortschreitende Annäherung der wirtschaftlichen Verhältnisse Rußlands an jene der westeuropäischen Staaten.

Für den Westen und insbesondere die EU empfehlen sich für die Gestaltung der Beziehungen zu Rußland folgende Grundsätze bzw. Maßnahmen:

- Alle Rußland betreffenden Schritte müssen die Zeitdauer berücksichtigen, die erforderlich ist, bis die unter der Präsidentschaft Putins eingeleiteten Strukturreformen greifen. Sie ist eher nach Jahrzehnten als nach Jahren zu bemessen. Übersteigter Optimismus wie kurzsichtiger Pessimismus sind gleichermaßen verfehlt. Der russische Wunsch nach einer »strategischen Partnerschaft« mit dem Westen und insbesondere mit der EU dürfte von dem Gedanken geleitet sein, dem Reformansatz Impulse und Unterstützung zuzuführen. Dies erfordert vom Westen Geduld und die Zusicherung einer Bereitschaft zu langfristig angelegter Kooperation.
- Die unter Putin in vielen Bereichen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik eingeleiteten Reformen sollten nicht als taktische Mittel zur Machtkonsolidierung eingeschätzt werden, sondern als erneute, ernsthafte Bemühungen um eine »große Reform« der wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Rußland. Putin ist weder als Bewahrer der Pfründen der unter Jelzin etablierten Gruppen noch als Spitze eines sich herausbildenden autoritären Systems zu verstehen, sondern als Kraft, die sich um eine Beseitigung all jener Hemmnisse bemüht, die Wirtschaftswachstum und steigenden Wohlstand in Rußland behindern.
- Eine über den erreichten Stand hinausgehende Energiekooperation mit Rußland sollte unter realistischer Prüfung seiner Lieferfähigkeit sowie der Investitionserfordernisse konzipiert werden. Für den die russischen Lieferungen ergänzenden Transit von Energieträgern aus dem kaspischen Raum über russisches Territorium hinweg auf den europäischen Markt müssen faire Bedingungen gelten, wie sie die Europäische Energiecharta vorsieht. Auf deren Ratifizierung durch Rußland ist zu dringen. Energielieferungen sollten aber nicht die alleinige Basis der Zusammenarbeit mit Rußland sein. Denn eine weitere Verfestigung seiner Rolle als »Rohstoffanhängsel der westlichen Welt« liegt nicht im langfristigen Interesse beider Seiten, zumal sie Rußlands Entwicklungschancen als Wirtschaftspartner Europas einengt sowie im Lande Ressentiments gegenüber dem Westen nährt. Statt dessen sollten alle Bestrebungen unterstützt werden, die im Ergebnis dazu führen, daß die reichhaltigen Ressourcen des Landes in exportfähige Veredelungsprodukte umgewandelt werden.

## Die Entwicklung von Putins Wirtschafts- und Gesellschaftsphilosophie

Was Rußlands Präsident Wladimir Putin anstrebt, stand für viele Beobachter schon kurz nach seinem Amtsantritt fest: Die meisten vertraten die Auffassung, daß er vor allem das Ziel eines starken Staates (mit ihm selbst an der Spitze) verfolge und eine autoritäre und patriotische Grundeinstellung besitze.<sup>1</sup> Diese Interpretation kann sich allerdings nicht auf Putins Aussagen berufen bzw. muß eine erhebliche Differenz zwischen seinen Worten und seinen wahren Absichten unterstellen. Gegen eine derartige Ansicht spricht, daß Putins Ausführungen zur Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft für demagogische Zwecke denkbar ungeeignet sind. In Rußland dürften sie bei der breiten Bevölkerung eher auf Ablehnung stoßen, da sie traditionellem russischem Gedankengut eine Absage erteilen. In intellektuellen Kreisen werden sie nur von der Minderheit der »Liberalen« uneingeschränkt gutgeheißen. Um sich beim Westen einzuschmeicheln, bedürfte es eines derartigen Aufwandes ebenfalls nicht – hier würden Ansätze einer anderen Tschetschenienpolitik oder ein verbales Eintreten für die Pressefreiheit erheblich mehr Effekt erzielen. Man kann insofern davon ausgehen, daß Putin in den Äußerungen, die im folgenden dargestellt und analysiert werden, seine tatsächliche Meinung wiedergibt.

Die grundlegenden Vorstellungen des russischen Präsidenten von der gegenwärtigen und zukünftigen russischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung kommen am klarsten in seinen von der Verfassung vorgeschriebenen Jahresbotschaften an die Föderalversammlung (der gemeinsamen Versammlung von Duma und Föderationsrat) zum Ausdruck. Dagegen ist die »Millenniumsbotschaft« von Ende 1999 eher als vorläufige Darstellung seiner Position anzusehen. Zwischen Ende 1999 und Frühjahr 2001 ist eine Entwicklung und Klärung von Putins Gedanken erkennbar, wenn auch die Grundthematik unverändert bleibt. Greift man nicht nur einige wenige isolierte Formulierungen auf, sondern bezieht deren Kontext

ein, wird erkennbar, daß es sich hierbei um ein umfassendes Konzept für die Modernisierung der russischen Wirtschaft und Gesellschaft handelt.

In der westlichen Öffentlichkeit haben indessen die früheren programmatischen Äußerungen Putins mehr Aufmerksamkeit gefunden als seine ausgereiften späteren Darlegungen, was Fehlinterpretationen begünstigte. Noch bevor Präsident Boris Jelzin am 31. Dezember 1999 seinen Rücktritt erklärt und den damaligen Ministerpräsidenten Wladimir Putin offiziell als seinen Nachfolger benannt hatte, war dieser bereits als Präsidentschaftsanwärter im Gespräch gewesen. In einem Interview, das die Financial Times am 11. Dezember 1999 veröffentlichte, hatte Putin betont, daß er die Reformansätze Jelzins fortführen wolle, aber auch eigene Ziele verfolge:

»I see the main risk for the country in the construction of an effective system of economic management to take into account both the world experience and the Russian specifics. Russia must again become a strong and respected state in the world, a state where its citizens feel protected by law, a state which ensures a worthy level of life for its citizens, a state which observes the norms of international law and actively participates in the life of the world community.«<sup>2</sup>

Es ist kein Wunder, daß gerade die Formulierung »strong and respected state« Aufsehen erregte und zu naheliegenden Mutmaßungen über Putins Absichten Anlaß gab. Ebenso war der Verweis auf »Russian specifics« geeignet, Putin einen Hang zur Beschreitung eines besonderen »russischen Weges« zu unterstellen. Seine nachfolgenden Äußerungen konnten diesen Eindruck allerdings nur bei oberflächlicher Betrachtung bestätigen.

1 Alexander Busgali, Putin als Ideologe des Staatspatriotismus, in: Berliner Debatte INITIAL, (2000) 5/6, S. 76–78; Otto Luchterhandt, »Starker Staat« Rußland. Putins ehrgeiziges Programm, in: Internationale Politik, (2000) 5, S. 7–14 (englische Übersetzung in: Internationale Politik, Transatlantic Edition, <http://www.dgap.org/english/tip/tip3/luchterhandt.html>).

2 Hero, villain, soldier, spy: Richard Lambert, John Thornhill, and Andrew Jack discover that Russia's prime minister is willing to be conciliatory over the conflict in Chechnya, in: Financial Times, 11.12.1999.



## Die Millenniumsbotschaft vom 29. Dezember 1999: Das Erbe der Sowjetwirtschaft und seine Überwindung

Der zukünftige Präsident legte seine wirtschafts- und sozialpolitischen Ansichten in seiner auch im Internet publizierten Botschaft zur Jahrtausendwende (»Millenniumsbotschaft«) erstmals ausführlich dar.<sup>3</sup> Putin beginnt mit Überlegungen zum Eintritt der Menschheit in die postindustrielle Gesellschaft und den davon ausgehenden Gefahren und Möglichkeiten, bevor er auf die Lage in Rußland am Beginn des neuen Jahrtausends zu sprechen kommt. Er stellt fest, daß Rußland gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) den USA um das Zehnfache sowie China um das Fünffache unterlegen ist und daß sein BIP pro Einwohner nur ein Fünftel dessen der sieben führenden Industriestaaten erreicht.<sup>4</sup> Doch während andere russische Autoren Rußlands miserable wirtschaftliche Lage mit der Wirtschaftstransformation der 90er Jahre in Verbindung bringen und den Eindruck erwecken, als sei eine intakte Volkswirtschaft ins Unglück gestürzt worden, stellt Putin klar, daß die Ursachen der gegenwärtigen Schwierigkeiten in den deformierten Strukturen der ehemaligen Sowjetwirtschaft zu suchen seien. Dabei geht Putin in seiner negativen Bewertung der Sowjetperiode weit über das bisher von Gorbatschow oder Jelzin Gehörte hinaus.

»Die Hauptsache ist nicht, daß die Sowjetmacht kein blühendes Land, keine sich dynamisch entwickelnde Gesellschaft und keinen freien Menschen schuf, sondern daß die ideologisierte Auffassung von der Wirtschaft unser Land in einen unablässigen Rückstand zu den entwickelten Staaten versetzte. Es ist bitter, das einzugestehen, aber fast sieben Jahrzehnte lang bewegten wir uns in eine Sackgasse, die vom Weg der Zivilisation wegführte.«

Der Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft, den Rußland nach 1990 eingeschlagen habe, sei dagegen der Weg, den die gesamte Menschheit gehe und dem

auch Rußland folgen müsse: »Nur dieser Weg öffnet, wie die internationale Erfahrung überzeugend nachweist, eine reale Perspektive für ein dynamisches Wirtschaftswachstum und die Erhöhung des Lebensniveaus der Bevölkerung. Alternativen dazu gibt es nicht.« Der neu einzuschlagende Weg soll nach Putin kein neuer »russischer Weg«, sondern eine behutsame Weiterentwicklung der bereits geschaffenen marktwirtschaftlichen Grundlagen sein. Putin erteilt allen neuen Revolutionen (den kommunistischen, nationalpatriotischen wie den radikal-liberalen) eine Absage.

Gleichzeitig soll aber eine Verbindung der universalen Prinzipien der Marktwirtschaft und Demokratie mit den russischen Realitäten gefunden werden. Was er damit meint, bleibt unklar. Diese Unklarheit wird nicht beseitigt, wenn man unter der Überschrift »Die russische Idee« Putins Gedanken über das geistige Fundament der zukünftigen Gesellschaft liest.<sup>5</sup> Er lehnt einerseits eine Staatsideologie ab und spricht sich für gesellschaftliche Eintracht allein auf freiwilliger Grundlage aus. Andererseits verweist er auf althergebrachte, traditionelle Werte der Russen. Er nennt den *Patriotismus* im Sinne des Stolzes auf das Vaterland, seine Geschichte und Leistungen, wobei er das Verhältnis zur jüngeren Geschichte als unproblematisch ansieht. Einen weiteren Wert, die Großmachtidee, umschreibt Putin so: »Rußland war immer ein großes Land und wird es bleiben.«

Dies gelte jedoch nicht mehr nur in militärischer Hinsicht, sondern auch im Hinblick auf eine technologische Führungsrolle und den Volkswohlstand. Putin beschreibt hier weniger die gegenwärtige Lage des Landes (die er durchaus kritisch sieht), sondern eine anstehende Aufgabe.

Da in Rußland liberale Werte keine starke Tradition hätten (was sicher stimmt), spiele die Staatsmacht eine weit größere Rolle als im Westen (offen bleibt, ob Putin hier nur ein Faktum konstatiert oder einen wünschenswerten Zustand schildert): »Ein starker Staat ist für die Russen keine Anomalie, nichts, wogegen man kämpfen müßte, sondern im Gegenteil die Quelle und der Garant der Ordnung, Initiator und Motor jeglicher Veränderung ... Die Gesellschaft wünscht die Wiederherstellung der regulierenden Rolle des Staates im erforderlichen Umfang, ausgehend von den Traditionen und der gegenwärtigen Lage des Landes.«

3 Vladimir Putin, Rossija na rubeže tysjačeljetij (Rußland an der Jahrtausendschwelle), in: Nezavisimaja gazeta, 30.12.1999. Während die russische Internetversion nicht mehr zugänglich ist, war im Juni 2001 noch abrufbar: Vladimir Putin, Russia at the Turn of the Millennium, [http://www.government.gov.ru/english/statVP\\_engl\\_1.html](http://www.government.gov.ru/english/statVP_engl_1.html). Eine gekürzte deutsche Übersetzung ist in der Frankfurter Rundschau am 15.1.2000, S. 8, erschienen.

4 Siehe auch Roland Götz, Die wirtschaftliche Problematik in Putins Millenniumsbotschaft, Köln, 6.1.2000 (Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 3/2000; [http://www.biost.de/pub/ana2000/a2000\\_03.htm](http://www.biost.de/pub/ana2000/a2000_03.htm)).

5 Die konzeptionelle Unklarheit der Millenniumsbotschaft betont: Assen Ignatov, Die ideologischen Koordinaten von Vladimir Putin, Köln, 14.9.2000 (Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 34/2000; [http://www.biost.de/pub/ana2000/a2000\\_34.htm](http://www.biost.de/pub/ana2000/a2000_34.htm)).

Während Putin also dem Wunsch der russischen Gesellschaft nach einem starken Staat entsprechen möchte, spricht er sich doch deutlich für einen nicht-totalitären Staat aus, also für einen Bruch mit der Tradition des Sowjetstaats: »Die Geschichte zeigt überzeugend, daß keine Diktatur und kein autoritäres Herrschaftssystem von Bestand ist. Von Bestand sind nur demokratische Systeme. Bei allen ihren Mängeln hat die Menschheit nichts Besseres erfunden. Eine starke Staatsmacht in Rußland ist ein demokratischer, der Rechtsordnung verpflichteter und handlungsfähiger föderativer Staat.« Putin vermerkt, daß die Hauptgefahr für die Rechte und Freiheiten des Menschen und für die Demokratie »insgesamt von der Exekutive ausgeht«. Beiläufig erwähnt er hier auch die bürgerliche Gesellschaft, die in partnerschaftlicher Beziehung zur Exekutive stehen solle.

Konkreter wird Putin in seiner Millenniumsbotschaft, wenn es um die angestrebte »effektive Wirtschaft« geht. Angesichts des Humankapitals, der wissenschaftlichen Errungenschaften und der natürlichen Reichtümer des Landes sei es vorschnell, Rußland als Großmacht abzuschreiben. Aus den Schwierigkeiten und Erfahrungen der 90er Jahre sollten jedoch Schlußfolgerungen gezogen werden. Zwei davon hebt Putin hervor: An erster Stelle müsse eine langfristige Entwicklungsstrategie für die kommenden 15–20 Jahre konzipiert werden, um nicht weiter nur Löcher zu stopfen und als Feuerwehr zu agieren. Zweitens müsse der Staat die wirtschaftlichen und sozialen Prozesse stärker beeinflussen, als ein Staat dies tut, der nur Regeln setzt und deren Einhaltung kontrolliert. Er spricht sich demnach an dieser Stelle für einen (durchaus »modernen«) Interventionsstaat aus.<sup>6</sup> Diesen Gedanken gibt Putin in seinen späteren programmatischen Äußerungen auf, in denen er den Regeln setzenden, aber nicht intervenierenden Staat (den unten näher zu erläuternden strikt ordoliberalen Staat) zum Leitbild erhebt.

Als Hauptanliegen ist in der Millenniumsbotschaft das wirtschaftliche Aufholen gegenüber den westlichen Industriegesellschaften erkennbar.<sup>7</sup> Als Ziel

schwebte Putin in seiner Millenniumsbotschaft ein jährliches Wirtschaftswachstum von 8 bis 10% im Verlauf von 15 Jahren vor. Damit würde das Pro-Kopf-Einkommen des Jahres 2000 von Ländern wie Portugal und Spanien erreicht. Dieses zu hoch gesteckte Ziel wird in späteren Äußerungen Putins korrigiert werden. Putin bleibt aber bei seinem gedanklichen Ansatz, wonach der Aufholprozeß in erster Linie durch immer vollkommenere Übernahme des westlichen Wirtschaftsmodells (der zivilisatorischen Errungenschaften) in Gang gehalten werden soll. Das Thema der russischen Besonderheiten, die in der Millenniumsbotschaft noch breiten Raum eingenommen hatten, verschwindet zunehmend aus dem Blickfeld.

### **Der Offene Brief an die russischen Wähler vom 25. Februar 2000: Demokratie als Diktatur des Gesetzes**

Da Putin einen Wahlkampf mit seiner damaligen Position als Ministerpräsident für unvereinbar hielt, wandte er sich in einem »Offenen Brief« an die Bevölkerung, die zur Wahl des Nachfolgers des am 31. Dezember 1999 zurückgetretenen Boris Jelzin aufgerufen war.<sup>8</sup> Abgesehen von der Darlegung der Prioritäten seiner zukünftigen Politik enthielt dieser Brief das später oft zitierte Diktum von der »Demokratie als Diktatur des Gesetzes«, das ihm bei westlichen Kommentatoren den Ruf eines heimlichen Diktators eintrug. Liest man diese Äußerung jedoch im Zusammenhang, wird ihr wirklicher Sinn deutlich:

»In einem nicht rechtmäßigen und deswegen schwachen Staat ist der Mensch ungeschützt und unfrei. Je stärker der Staat, desto freier der Mensch. In der Demokratie sind Ihre und meine Rechte nur durch eben solche Rechte anderer begrenzt. Auf der Anerkennung dieser einfachen Wahrheit baut auch das Gesetz auf, von dem sich alle leiten lassen müssen – von der Regierung bis zum gewöhnlichen Bürger. Aber die Demokratie ist die Diktatur des Gesetzes, und nicht derjenigen, die von Amts wegen dieses Gesetz durchsetzen müssen. Mir scheint, daß es nicht überflüssig ist, daran zu erinnern: Der Richter fällt Urteile im Namen Rußlands und ist verpflichtet, diesem hohen Ruf zu entsprechen. Die Polizei und die Staatsanwaltschaft müssen dem Gesetz dienen und dürfen nicht versuchen, die ihnen übertragenen Vollmachten in ihrem Interesse zu »privatisieren.«

<sup>8</sup> Publiziert u.a. in: Komsomol'skaja pravda, 25.2.2000.

<sup>6</sup> Deutschland läßt sich als Interventions- und Sozialstaat charakterisieren, da sowohl Interventionen (Konjunktur- und Strukturpolitik) als auch sozialpolitisch motivierte Subventionen breiten Raum einnehmen; vgl. Reinhard Blum, »Marktwirtschaft, soziale«, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5, Stuttgart u.a. 1980, S. 153–166.

<sup>7</sup> Roland Götz, Ökonomische Voraussetzungen und Rahmenbedingungen russischer Außenpolitik, in: Osteuropa, (2000) 4–5, S. 366–376.

Der Zusammenhang, in dem die leicht mißzuverstehende Formulierung von der »Diktatur des Gesetzes« steht, macht deutlich, daß Putin hier keine Ideologie des »law and order« predigt, sondern sich vielmehr gegen die Willkür der Amtspersonen wendet, die das Gesetz gerne nach ihrem persönlichen Interesse auslegen. Er betont die Selbstverständlichkeit, daß auch sie unter dem Gesetz stehen, und hat diesen schlichten Gedanken in eine Formulierung gekleidet, die mehr Aufsehen hervorrief, als sie verdiente.

### Die Jahresbotschaft vom 8. Juli 2000: Starker Staat und starke Gesellschaft

Putin entwickelt die in seiner Millenniumsbotschaft angesprochenen Themen in der Jahresbotschaft vor der Föderalversammlung (der gemeinsamen Versammlung von Duma und Föderationsrat) am 8. Juli 2000 weiter.<sup>9</sup> Seine Auffassung vom Verhältnis zwischen »starkem Staat« und Freiheitsrechten der Individuen versucht er hier klarzustellen:<sup>10</sup>

»Unsere Hauptaufgabe ist es zu lernen, wie man die staatlichen Instrumente nutzt, um die Freiheit zu sichern, das heißt die Freiheit der Person, die Freiheit des Unternehmertums und die Freiheit der Entwicklung der Institutionen der bürgerlichen Gesellschaft. Der Streit über das Verhältnis von Staatsmacht und Freiheit ist sehr alt, so alt wie die Welt. Er erzeugt bis heute Spekulationen zum Thema Diktatur und Autoritarismus. Aber unsere Position ist äußerst klar: Nur ein starker, effektiver (wenn jemandem das Wort »starker« nicht gefällt, sagen wir effektiver Staat) und demokratischer Staat ist imstande, die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen Freiheiten zu schützen«.

Ausführlich geht Putin auf die Aufgaben des Staates im Verhältnis zur Wirtschaft ein. Er stellt fest, daß der russische Staat sich zu sehr auf Gebieten betätigt, wo er es nicht solle – als Eigentümer und Unternehmer –, und zu wenig, wo er gebraucht werde, wie bei der Herstellung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes, der Durchsetzung des Rechts und dem Schutz des Privateigentums. Weiter sagt er: »Die Schlüsselrolle des Staates in der Wirtschaft besteht zweifellos darin, daß

er die wirtschaftliche Freiheit schützt. Unsere strategische Linie ist folgende: weniger Bürokratie, mehr unternehmerische Freiheit, das heißt die Freiheit zu produzieren, Handel zu treiben, zu investieren« ... »Das Wesen der staatlichen Regulierung der Wirtschaft besteht nicht im Übereifer administrativer Regulierung, nicht in der Ausdehnung des Staates in einzelne Wirtschaftszweige und nicht in der Unterstützung ausgewählter Unternehmen und Marktteilnehmer, sondern im Schutz privater Initiativen und aller Eigentumsformen.« ... »Die Politik des umfassenden staatlichen Paternalismus ist heute wirtschaftlich unmöglich und politisch unzweckmäßig.«

Putin formuliert hier (ohne explizite Bezugnahme) Grundsätze des deutschen Ordoliberalismus. Diese von Walter Eucken, Wilhelm Röpke, Franz Böhm, Alfred Müller-Armack und anderen nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte Variante des Neoliberalismus ist eine Fortentwicklung des klassischen Liberalismus. Der Ordoliberalismus zielt auf eine Wettbewerbsordnung, welche die ökonomische Macht von Einzelnen oder Gruppen begrenzt. Die Grenzen hat nach ordoliberaler Ansicht der Staat zu setzen, der den Wettbewerb gewährleisten muß, wobei seine Eingriffe marktkonform sein müssen. In Kombination mit dem Sozialstaatgedanken sind die Ideen des Ordoliberalismus in die Konzeption der sozialen Marktwirtschaft eingegangen. Die soziale Marktwirtschaft geht indes durch ihre sozialen und interventionistischen Komponenten über den Ansatz des Ordoliberalismus weit hinaus.<sup>11</sup>

Indem Putin in seiner Jahresbotschaft 2000 die Ordnungsfunktion des Staates in den Mittelpunkt stellt, rückt er von der noch in der Millenniumsbotschaft enthaltenen Vorstellung eines Interventionsstaates ab. Er tat dies offenbar unter dem zunehmenden Einfluß von Beratern wie German Gref und Andrei Illarionow.

Putin vertieft in seiner Jahresbotschaft 2000 das Konzept des bis dahin von ihm nur gestreiften Begriffs der bürgerlichen Gesellschaft als Gegenpol zum Staat: »Die Wurzeln vieler unserer Mißerfolge sind in der Unterentwicklung unserer bürgerlichen Gesellschaft zu suchen sowie im Unvermögen der Staatsmacht, mit ihr zu reden und zusammenzuarbeiten. Die Staatsmacht verfällt immer in Extreme: sie nimmt entweder die Gesellschaft nicht wahr oder bevormundet sie.«

<sup>9</sup> <http://www.kremlin.ru/events/42.html>.

<sup>10</sup> Auch an anderer Stelle, in seinen Gesprächen mit Journalisten, ist er von der Formulierung »starker Staat« abgerückt: »Mir gefällt eigentlich eine andere Formulierung besser – nicht starke, sondern effektive Staatsmacht.« (Zit. in: Natalia Geworkjan/Andrei Kolesnikow/Natalja Timakowa, Aus erster Hand. Gespräche mit Wladimir Putin, München 2000, S. 207.)

<sup>11</sup> Siehe die Artikel Willi Alfred Boelcke, »Liberalismus«, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5, Stuttgart u.a. 1980, S. 32–46, und Reinhard Blum, »Marktwirtschaft, soziale«, ebd., S. 153–166, sowie eine Vielzahl von Beiträgen der Zeitschrift ORDO.

Er korrigiert so implizit seine in der Millenniumsbotschaft zum Ausdruck gekommene positive Bewertung der traditionellen Rolle des russischen Staates: »Gleichzeitig herrscht die Vorstellung, daß in Rußland alles von der Staatsmacht abhängt. Die Staatsmacht wird wirklich für alles verantwortlich gemacht. Aber sehr viel hängt von den rußländischen Bürgern selbst ab. Die Entwicklung des Landes wird weithin vom Grad ihrer Verantwortlichkeit, der Reife der politischen Parteien und gesellschaftlichen Vereinigungen sowie von der bürgerlichen Haltung der Medien bestimmt.«

Putin verweist darauf, daß in Rußland die formalen Elemente der Demokratie zwar eingeführt wurden, aber noch nicht in der Gesellschaft verankert sind: »Indessen sind der Buchstabe des Gesetzes und das reale Leben gelegentlich weit voneinander entfernt. In Rußland ist nur das Skelett der bürgerlichen Gesellschaft geschaffen worden. Jetzt ist gemeinsame geduldige Arbeit erforderlich, damit sie zu einem vollwertigen Partner des Staates wird.«

Weiterhin beschäftigt sich Putin mit einigen der wichtigsten Elemente der bürgerlichen Gesellschaft, nämlich mit den politischen Parteien, den Gewerkschaften sowie den Medien. Zu den Parteien meint er: »Einer schwachen Staatsmacht sind schwache Parteien angenehm ... Aber eine starke Staatsmacht ist an starken Konkurrenten interessiert. Nur unter den Bedingungen politischer Konkurrenz ist ein ernsthafter Dialog über die Entwicklung unseres Staates möglich.« Kritisch äußert er sich auch zu den Gewerkschaften, die bislang gleichsam staatliche Funktionen wahrnehmen: »Die Bürger Rußlands brauchen bei der Verteilung der Sozialleistungen keine Zwischenebenen, sondern eine professionelle Kontrolle der Gerechtigkeit von Arbeitsverträgen und der Einhaltung ihrer Bedingungen.«

Putin ist der Meinung, daß die russischen Medien für die bürgerliche Gesellschaft außerordentlich wichtig seien, sich in Rußland aber erst noch in der Entwicklung befänden. Er sieht das Problem darin, daß die Journalisten zu abhängig von Politikern und Finanzgruppen werden. »Die Zensur und die Einmischung in die Tätigkeit der Medien sind gesetzlich verboten. Die Staatsmacht beachtet dieses Prinzip streng. Aber die Zensur muß nicht nur staatlich sein und die Einmischung nicht nur bürokratisch. Die wirtschaftliche Ineffizienz eines bedeutenden Teils der Medien macht sie abhängig von den wirtschaftlichen und politischen Interessen ihrer Hausherrn und Sponsoren.«

Damit hat er seine Sicht der Grundzüge des Konflikts um den Fernsehsender NTW, der im April 2001 eskalierte, vorweggenommen. Ob und inwieweit der Kreml in die Vorgänge um NTW involviert war, wie vielfach behauptet worden ist, muß angesichts fehlender handfester Indizien Spekulation bleiben.

## Die Jahresbotschaft vom 3. April 2001: Konkrete Reformschritte

Während im Jahr 2000 wesentliche Wirtschaftsreformen ausblieben, zeichnen sich für 2001 Maßnahmen ab, die wirkliche Fortschritte versprechen. Indessen bewertet Putin das bisher Erreichte als noch ungenügend. In seiner Jahresbotschaft an die Föderalversammlung vom 3. April 2001 gab er zu verstehen, daß eine langanhaltende Stagnation drohe, wenn nicht umgehend strukturelle Reformen ergriffen würden.<sup>12</sup> Die Wirtschaft lebe nach wie vor von Erdöl, Erdgas, Metallen und anderen Rohstoffen. Die Exporterlöse würden entweder konsumiert oder flößen ins Ausland ab, oder würden bestenfalls im Rohstoffsektor selbst investiert. Der Zufluß ausländischer Investitionen in die verarbeitenden Bereiche wird nach Putin sowohl durch die hohen Risiken als auch durch die unterentwickelte Finanzinfrastruktur gehemmt. Da dieses Kapital ausbleibt, wird die Rohstoffabhängigkeit der Wirtschaft bewahrt und sogar noch verstärkt. Daneben konzentrierte sich die Aufmerksamkeit der wirtschaftlich Handelnden auf die Verteilung und Umverteilung der Budgetmittel statt auf die Schaffung von Vermögen.

Putins Ausführungen zur Wirtschaftsreform sind von zunehmendem Pragmatismus geprägt. Während er früher die grundlegenden Ideen seines Reformansatzes zu formulieren versuchte, konzentriert er sich in seiner Jahresbotschaft 2001 auf die Aufzählung plausibler Reformschritte. Dazu gehören:

Die Steuerbelastung der Renteneinkommen (gemeint sind Gewinne aus Bodenschätzen und Immobilienbesitz) soll erhöht und die der Nichtrenteneinkommen verringert werden. Im Rahmen der Entbürokratisierung sind drei Maßnahmenpakete vorgesehen: Erstens soll die Registrierung neuer Unternehmen dadurch vereinfacht werden, daß alle Genehmigungen an einer Stelle beantragt werden können; auf diese Weise soll die Prozedur in fünf Tagen abgeschlossen sein. Sonderbedingungen regio-

<sup>12</sup> <http://www.kremlin.ru/events/191.html>.

nalere Instanzen soll es nicht mehr geben. Zweitens soll die Zahl der lizenzpflichtigen Tätigkeiten von bisher mehr als 500 auf weniger als 100 beschränkt werden. Drittens soll die Zahl der Betriebskontrollen durch verschiedene Behörden wesentlich verringert werden. Durch den Abbau der Bürokratisierung erhofft er sich nicht nur Erleichterungen für die Betriebe, sondern auch die Eindämmung der Korruption.

Ende März 2001 wurde durch Änderungen im Zivilgesetzbuch der Kauf und Verkauf von Land prinzipiell ermöglicht. Die nach wie vor umstrittene Privatisierung landwirtschaftlichen Bodens wird voraussichtlich nicht durch föderales Recht geregelt, sondern zur Entscheidung den Regionen übertragen werden.

Die Altersversorgung (Rentenreform) soll noch 2001 neu gestaltet werden. Voraussichtlich wird zusätzlich zu einer einheitlichen Mindestrente stufenweise eine kapitalgedeckte individuelle Rente eingeführt.

Das Arbeitsrecht soll durch einen neuen Arbeitskodex reformiert werden, der den Kodex von 1971 ersetzt. Neue Bestimmungen sollen die Mobilität der Arbeitskräfte fördern sowie deren Rechte besser schützen (bislang sträubten sich unter anderem die Gewerkschaften gegen eine Neufassung).

Die Rechtsreform einschließlich der Reform des Gerichtswesens soll durch ein Reformpaket vorangebracht werden, das der stellvertretende Leiter der Präsidialverwaltung Dmitri Kosak ausgearbeitet hat.

Putin regte an, das föderale Budget künftig zweizuteilen. Der erste Teil soll die Pflichtausgaben des Staates umfassen. Die Duma soll diesen Teil nur insgesamt annehmen oder ablehnen, jedoch nicht ändern können. Im zweiten Teil sollen Aufwendungen für strategische Entwicklungsaufgaben sowie die Reservebildung für schlechtere Jahre enthalten sein. Dieser Teil des Budgets soll durch Zusatzeinnahmen in konjunkturell günstigen Wirtschaftsphasen bzw. außenwirtschaftlichen Konstellationen finanziert werden. Die neue Budgetkonzeption wird bereits dem föderalen Haushalt 2002 zugrunde gelegt.

Die Rüstungswirtschaft soll nach Putins Ansicht verstärkt von Privatunternehmen getragen werden, die sich durch Ausschreibungen um Aufträge bewerben sollen. Schon gegenwärtig werde die Rüstungsproduktion zur Hälfte von privaten bzw. halbstaatlichen Unternehmen bestritten. Putin wendet sich damit indirekt gegen die von Vizepremier Klebanow präferierte Idee der Bildung von rüstungswirtschaftlichen Holdings.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Klebanov hatte den Plan einer Zusammenfassung der

Da trotz der Pflicht zum Umtausch von Devisen und der Regulierung des Kapitalverkehrs die Kapitalflucht aus Rußland unvermindert anhält, spricht sich Putin (wobei er seinem Berater Illarionow folgt) für eine Lockerung der Devisenkontrollen aus, welche die russischen Bürger und Unternehmen diskriminierten.

Die von Putin genannten Reformschritte wurden in dem Entwurf eines bis 2004 reichenden »Mittelfristigen Programms der sozialökonomischen Entwicklung« konkretisiert.<sup>14</sup> Die Gesamtheit der institutionellen Reformen, zu denen noch die Reform der föderativen Beziehungen, die Militärreform, die Reform des Parteiensystems und die Justizreform zu zählen sind, können als neue »Große Reform« bezeichnet werden, die mit der Perestroika Gorbatschows und der als »Schocktherapie« bezeichneten Reform unter Jelzin Anfang der 90er Jahre vergleichbar ist. Im Unterschied zu diesen Vorgängerreformen wird bei der neuen Reform unter Putin auf große Worte verzichtet, weswegen sie wenig ins Bewußtsein der russischen und westlichen Öffentlichkeit dringt. Hinzu kommt, daß die Reformen im Rußland der 90er Jahre mit »Freiheit« und »Chaos« assoziiert werden, so daß die für Putin charakteristische Verbindung von »Reform« und »Ordnung« ungewohnt erscheint.<sup>15</sup>

Putin kündigt in seiner Jahresbotschaft 2001 eine schwierige und lange Reformperiode an, tritt aber gleichzeitig der Befürchtung entgegen, daß es zu einem Zyklus von Reformen und Konterreformen kommen könnte. Er hebt den Wert der staatlichen Stabilität für das Wohl der Bürger Rußlands hervor und verspricht, daß weder von den demokratischen Freiheiten noch vom eingeschlagenen Wirtschaftskurs abgewichen werde.

1700 russischen Rüstungsbetriebe in Holdings Ende März 2001 auf einer Sitzung des Rats des zentralen föderalen Bezirks in Tula vorgetragen; vgl. Kraznaja zvezda, 4.4.2001, S. 3.

<sup>14</sup> Programma social'no-ekonomičeskogo razvitija Rossii na srednestročnuju perspektivu (do 2004 goda), (projekt) (Entwurf des Programms der sozialökonomischen Entwicklung Rußlands in mittelfristiger Perspektive bis 2004), in: Kommersant-Daily, 31.5.2001, <http://www.kommersant.ru/documents/doc28.htm>.

<sup>15</sup> I. Bunin/A. Zudin/B. Makarenko/A. Makarkin, Karnavala ne budet. Političeskie budni bol'soj reformy (Es wird keinen Karneval geben. Der politische Alltag der großen Reform), in: Nezavisimaja gazeta. Scenarii, 10.6.2001, S. 2.

# Ratgeber, Ratschläge, Resultate

## Denkansätze

Putins Auffassungen von den Vorzügen einer westlichen gegenüber der sowjetischen Gesellschaftsordnung sind wahrscheinlich weniger von seinen Jahren in der DDR, als vielmehr seit 1990 von seinen Erfahrungen als Mitarbeiter in der Wirtschaftsverwaltung St. Petersburgs unter Bürgermeister Sobtschak geprägt worden. Seine theoretischen Vorstellungen von Wirtschaft und Gesellschaft wurden maßgeblich von jenen Konzeptionen beeinflusst, die in dem im Herbst 1999 errichteten »Zentrum für strategische Analysen« (Gref-Zentrum) entwickelt wurden.<sup>16</sup>

In den Diskussionen, die im Gref-Zentrum geführt wurden, standen sich drei Ansätze gegenüber.<sup>17</sup> Nach dem etatistischen (interventionistischen) Ansatz konzentriert der Staat die Finanzmittel, indem er natürliche Ressourcen und Exporte besteuert. Zugleich lenkt der Staat die Investitionstätigkeit in Richtungen, die er als prioritär ansieht. Die Vertreter dieser Richtung fordern auch protektionistische Maßnahmen zum Schutz der heimischen Produzenten vor der Auslandskonkurrenz. Als extreme Form dieses Modells wurde die Mobilisierungswirtschaft (eine Kriegswirtschaft in Friedenszeiten) diskutiert. Eine zweite Richtung setzt auf die Stimulierung der Unternehmertätigkeit durch staatliche Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas. Diese umfassen sowohl den Erlass investitionsfreundlicherer Rechtsvorschriften als auch deren bessere Durchsetzung. Eine dritte Denkschule forderte die Verminderung der Steuerbelastung der Wirtschaft auf ein Niveau, das dem Entwicklungsstand Rußlands entspreche, also von gegenwärtig 35–36% auf 20–22% des BIP.

Das etatistische Modell, das in den russischen wirtschaftswissenschaftlichen Instituten viele Fürsprecher hat, wurde aus mehreren Gründen verworfen: Der Staat sei zwar durchaus in der Lage, Finanzmittel zu konzentrieren, er biete aber keine Gewähr für deren

effiziente Verausgabung. Ihm wird die Fähigkeit abgesprochen, Investitionsentscheidungen anstelle der Unternehmen zu treffen. Das etatistische Modell widerspreche auch dem föderalen Aufbau Rußlands, da es von der Vorstellung der Zentralisierung der Finanzmittel ausgeht. Ebenso kollidiere es mit Prinzipien der Demokratie und mit den privaten Eigentumsrechten. Dagegen sind die beiden anderen Denksätze (Verbesserung des allgemeinen Investitionsklimas bzw. Steuersenkung) miteinander verträglich und entsprechen der liberalen Sichtweise.

Daß ab 2000 die russische wirtschaftspolitische Debatte vorwiegend innerhalb des liberalen Lagers geführt wurde, während nur noch Außenseiter interventionistische bzw. etatistische Ideen vertraten, zeugt von einer neuen Entwicklungsetappe: Die Reformdiskussion der 90er Jahre, in denen es um die Grundsatzfragen der Marktwirtschaft ging, scheint abgeschlossen. Anfang der 90er Jahre waren unter Jelzin und gestützt auf die Transformationstheorien der internationalen Finanzorganisationen (IWF, Weltbank, EBRD) die Prinzipien der Liberalisierung, der Stabilisierung sowie der Privatisierung zum Kernbestand der Transformation erklärt worden.<sup>18</sup>

In Rußland ist mittlerweile die Wirtschaft weitgehend liberalisiert (d.h. von staatlicher Lenkung befreit), das Preisniveau sowie der Wechselkurs sind relativ stabil, und ein Großteil der ehemaligen Staatsbetriebe wurde privatisiert. Während die Sicherung der makroökonomischen Stabilität zur Routineaufgabe von Regierung und Zentralbank geworden ist und die Privatisierung weiterer Staatsbetriebe fortgesetzt wird, verlagern Präsident und Parlament den Fokus ihrer Aufmerksamkeit auf die Fortführung der Liberalisierung sowie den Umbau der sozialen Sicherungssysteme. Es geht nun um die Strukturreformen, die auch von westlichen Beratern immer wieder angemahnt wurden. Grundlage dafür sind die vom Gref-Zentrum vorgelegten langfristigen Zielsetzungen sowie die darauf aufbauenden speziellen Programme und mittelfristig geplanten Maßnahmen.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Bernd Knabe, Putins »Strategiezentrum«, Köln, 5.5.2000 (Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 27/2000; [http://www.biost.de/pub/ana2000/a2000\\_27.htm](http://www.biost.de/pub/ana2000/a2000_27.htm)).

<sup>17</sup> Vladimir Mau, *Ėkonomičeskaja politika Rossii. V načale novoj fazy* (Die Wirtschaftspolitik Rußlands. Am Beginn einer neuen Phase), in: *Voprosy Ėkonomiki*, (2001) 3, S. 4–22.

<sup>18</sup> Roland Götze, Theorien der ökonomischen Transformation, in: *Osteuropa* (1998) 4, S. 339–354.

<sup>19</sup> Im Internet sind die entsprechenden russischen Doku-

## Die Gref-Strategie: Allgemeines

Ebenso wie das Reformprogramm der Gaidar-Regierung von Anfang der 90er Jahre ist die Gref-Strategie in ihrer vorläufigen Fassung, die mehrere hundert Seiten lang ist, nie als amtliches Dokument gebilligt worden.<sup>20</sup> Ungeachtet dessen ist erkennbar, daß sich die Reformpolitik von Präsident und Regierung an ihr orientiert.<sup>21</sup>

Die Grundvoraussetzungen für die Strategie der Modernisierung sind nach Auffassung ihrer Autoren bereits geschaffen: In Rußland werden Privateigentum, demokratische Verfahren sowie politische und wirtschaftliche Freiheit akzeptiert. Große Aufgaben seien aber noch zu lösen.

Erstens geht es um einen neuen sozialen Vertrag bzw. eine neue Sozialpolitik. Statt eines paternalistischen oder eines radikal liberalen Modells wird das Modell des subsidiären Staates bevorzugt, der soziale Leistungen nur gewährt, wenn die Gesellschaft sie nicht erbringen kann. Dies erfordert eine Reform der Sozialsysteme mit dem Ziel der Konzentration der Ressourcen auf Bedürftige. Als größte Unteraufgabe erscheint die Umstellung auf ein kapitalgedecktes Rentensystem.

Zweitens steht die Reform der Machtstrukturen an, das heißt die Reform der Bürokratie, der Justiz und des Rechtsschutzes.

Die dritte Aufgabe ist die Modernisierung der Wirtschaft. Sie umfaßt die Schaffung von Rahmenbedingungen für ungehinderte Privatinitiative, andererseits die Stärkung der Rolle des Staates bei der Förderung finanzieller und sozialer Stabilität. Wichtige Teilgebiete sind:

1. Steuerreform und Senkung der Steuerlast;
2. Reform des Staatshaushalts mit dem Ziel der effektiveren Mittelverausgabung;
3. Deregulierung im Sinne einer Senkung der Eintrittsbarrieren für neue Unternehmen sowie eine Vereinfachung und Verringerung der administrativen Prozeduren, denen sich Unternehmen unterziehen müssen;

mente zu finden auf den Webseiten des Verlags Kommersant (<http://www.kommersant.ru/docs.asp>) und auf der Webseite des Wirtschaftsministeriums (<http://www.economy.gov.ru>).

<sup>20</sup> Der über 300 Seiten starke Entwurf des Langfristprogramms vom 15.5.2000 hat die Internetadresse <http://www.kommersant.ru/documents/Strat1.htm>.

<sup>21</sup> Vladimir Mau, *Ekonomičeskaja politika Rossii. V načale novoj fazy* (Die Wirtschaftspolitik Rußlands. Am Beginn einer neuen Phase), in: *Voprosy ekonomiki*, (2001) 3, S. 4–22 (12f).

4. Garantie des Privateigentums und bessere Verwaltung des Staatseigentums;
5. Senkung und Vereinfachung der Zollltarife;
6. Entwicklung der Finanzinstitutionen, Verbesserung der Zuverlässigkeit des Bankensystems;
7. Reform der »natürlichen Monopole«, Abtrennung eines monopolistischen vom Wettbewerbssektor, der Investitionen auf sich zieht.

Die Steuerreform (Punkt 1) ist schon verhältnismäßig weit vorangekommen. Zum Jahresanfang 2001 war die persönliche Einkommensteuer, die bislang progressiv ausgestaltet war, auf einen einheitlichen Satz von 13% abgesenkt worden. Ende Juni 2001 stimmte die Duma für die Senkung der Gewinnsteuer von 35% auf 24% bei gleichzeitigem Wegfall aller Steuervergünstigungen bei der Gewinnbesteuerung. Zunächst wird allerdings die effektive Steuerlast wegen verbreiteter Steuervermeidung und vielfachen Steuervergünstigungen kaum verändert. Der psychologische Effekt ist jedoch bedeutsam, und es besteht die begründete Hoffnung auf schrittweise Rückkehr von Teilen der Schattenwirtschaft in die Legalität.

Im Unterschied zu früheren und konkurrierenden Reformprogrammen verzichtet die Strategie auf die Formulierung von Branchenprogrammen und entsprechenden Prioritäten. Dieser Verzicht beruht auf Zweifeln an der Fähigkeit des Staates, diejenigen Branchen bestimmen und unterstützen zu können, in denen Rußland auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig ist. Außerdem wird die Meinung vertreten, daß nicht Branchen, sondern nur einzelne Unternehmen Entwicklungsperspektiven haben. Eine Förderung ganzer Branchen sei daher verfehlt.

## Die Gref-Strategie: Teilgebiete der Wirtschafts- und Sozialreform<sup>22</sup>

### Neue Sozialpolitik

Der aktuelle Zustand ist durch ein umfassendes Netz von sozialen Hilfen und Vergünstigungen gekennzeichnet: Etwa 70% der Bevölkerung, also 100 Mio. Menschen, haben Anspruch auf soziale Hilfen. Davon

<sup>22</sup> Projekt dokumenta »Strategija razvitija Rossijskoj Federacii do 2010 goda« Podgotovleno Centrom strategičeskich razrabotok Germana Grefa (Entwurf des Dokuments »Strategie der Entwicklung der Russischen Föderation bis 2010«, vorgelegt vom Zentrum für Strategische Studien des German Gref), 15.5.2000, <http://www.kommersant.ru/documents/Strat1.htm>.

entfallen jedoch nur ein Viertel auf Haushalte, deren Einkommen unter dem Existenzminimum liegt. Grund dafür ist, daß die meisten sozialen Vergünstigungen nach Kategorien (auf föderaler Ebene sind es 236) gewährt werden, ohne daß die tatsächliche Bedürftigkeit berücksichtigt wird. Daran hat auch das im Herbst 1999 verabschiedete Gesetz über staatliche soziale Hilfen nichts geändert, schlimmer noch, es wurden neue, unbezahlbare soziale Vergünstigungen eingeführt. Auf föderaler Ebene wurden 1999 Mittel im Umfang von 1,6% des BIP für soziale Hilfen ausgegeben. Wenn alle geltenden föderalen Gesetze strikt angewendet würden, müßten rund 15% des BIP sozialen Zwecken zugute kommen. Damit aber wäre die Höhe des gesamten föderalen Budgets erreicht.

Der überwiegende Teil der sozialen Vergünstigungen wird auf regionaler Ebene gewährt und durch außerbudgetäre Fonds finanziert. Nur rund 30% der sozialen Ausgaben, die weitgehend durch föderale Gesetze vorgeschrieben sind, werden vom föderalen Haushalt ersetzt, was den Finanzausgleich zwischen Zentrum und Regionen belastet. Eine Kontrolle über die regional getätigten Sozialausgaben findet gegenwärtig nicht statt. Die sozialen Hilfen müssen stärker auf die Bedürftigen ausgerichtet (»Adressiertheit«), die sozial begründeten Subventionen für Waren und Dienstleistungen abgebaut werden. Die Zahl der Kategorien von Sozialhilfeempfängern ist zu verringern. Die Gestaltung der Sozialhilfen muß mehr auf die regionale Ebene verlagert und die Kontrolle der Mittelverausgabung verbessert bzw. überhaupt erst eingeführt werden.

### Reform der Alterssicherung (Rentenreform)

Das herkömmliche System der Alterssicherung wurde aus Sozialversicherungsbeiträgen der Beschäftigten (28% des betrieblichen Lohnfonds) gespeist. Aus dem Budget wurden zusätzlich Renten für Kriegsteilnehmer und nicht Arbeitsfähige bezahlt. Keine dieser Renten war bisher vom persönlichen Einkommen abhängig gewesen. Im Januar 2001 wurde ein neues Rentenreformgesetz in die Duma eingebracht, wonach Renten auch nach Beitragsleistungen bemessen werden können. Die Rentenreform hat zwei Ziele: Erstens die Erhöhung des Rentenniveaus, das nach der auf die Augustkrise 1998 folgenden Inflation real erheblich abgesunken ist, und zweitens die Bewältigung der Lasten, die durch die zunehmende Überalterung der russischen Bevölkerung entstehen. Das erste

Ziel soll durch Bindung der Renten an die Inflation (Indexierung), das zweite durch Übergang zu einem Versicherungs- bzw. Kapitaldeckungsverfahren erreicht werden. Bis 2005 soll die individuelle Relation von Rente zu Arbeitslohn von 1,2 erreicht werden. Zwischen 2003 und 2013 soll das Renteneintrittsalter für Männer und Frauen schrittweise um fünf Jahre angehoben werden, um einen Ausgleich für die im Verhältnis zu den Rentnern sinkende Zahl der Arbeitsfähigen zu schaffen.

### Reform des Bildungssystems

In den 90er Jahren hat die Zahl der Kinder abgenommen, wodurch die Kindergärten schlechter ausgelastet waren. In den allgemeinbildenden Schulen verbesserte sich die Schüler-Lehrer-Relation von 19,8 (1985/86) auf 13,2 (1999). Dagegen blieb in den Mittelschulen die Schülerzahl konstant, während die Zahl der Studenten an den höheren Lehranstalten sogar um 50% stieg.

Die Finanzierung der Bildung aus dem Staatsbudget verringerte sich seit 1990 um 40%. Gegenwärtig werden rund 5% des BIP für Bildung aufgewandt, davon zwei Drittel aus dem Budget und ein Drittel aus außerbudgetären Fonds. Hinzu kommen »nichtformelle« Zahlungen an Lehrkräfte (Bestechungsgelder) in Höhe von 1% des BIP (!), umgerechnet – je nach Umrechnungskurs – 1 bis 5 Mrd. US-Dollar pro Jahr.

Bis 2005 sollen die Bildungsausgaben um 50% erhöht werden, um das Bildungssystem in vielfacher Hinsicht zu modernisieren. Die Reformabsichten erstrecken sich auf alle Bildungsstufen von der Vorschulerziehung bis zum Hochschulstudium und betreffen sowohl inhaltliche als auch organisatorische Aspekte.

### Reform des Gesundheitswesens

Der allgemeine Gesundheitszustand der Bevölkerung Rußlands hat sich vor allem in den Jahren 1990 bis 1994 stark verschlechtert und ist seither auch nicht besser geworden. Etwa 15 Mio. Menschen, das sind 10% der Gesamtbevölkerung, leiden an »sozialen« Krankheiten wie Alkoholismus, Drogensucht, Tuberkulose, AIDS.<sup>23</sup> Die Lebenserwartung ist rund 10–15 Jahre niedriger als in westlichen Industrieländern. Dabei nimmt auch in Rußland der Anteil alter

<sup>23</sup> Natal'ja Rimaševskaja, Nac ostanetsja vsego 55 millionov (Uns bleiben insgesamt 55 Millionen), in: Vek, 27.4.2001, S. 1.



Menschen zu. Besonders hoch ist neben der Sterblichkeit die Anfälligkeit für Herz- und Kreislauferkrankungen sowie für Infektionen.

Die budgetären und außerbudgetären Gesundheitsausgaben sind seit Beginn der 90er Jahre je nach Berechnung um ein Drittel bis drei Viertel gesunken und betragen heute 3% des BIP, gegenüber 7% in westlichen Ländern. Ärmere, aber auch reichere Länder als Rußland garantieren ihrer Bevölkerung entweder nur eine minimale kostenlose medizinische Grundversorgung oder beteiligen die Bürger an der Finanzierung der medizinischen Leistungen. In der UdSSR war die kostenlose medizinische Versorgung garantiert, allerdings auf Kosten der medizinischen Leistungen, die hinter westlichen Standards zurückblieben. In Rußland wird seit 1998 die kostenlose medizinische Versorgung versprochen. Dieses Versprechen kann aber nicht eingelöst werden, da 40–50% der dafür benötigten Mittel fehlen. Die obligatorische Krankenversicherung deckt nur rund 40% der staatlichen Gesundheitsausgaben, der Rest muß aus Budgetmitteln bezahlt werden. Gleichzeitig werden medizinische Leistungen illegal gegen Geldzahlung erbracht mit der Folge, daß verdeckte Einkommen entstehen und der Gesundheitssektor kriminalisiert wird. Die Bevölkerung zahlt zudem für diese illegalen Leistungen mehr, als sie in einem offenen legalen System bezahlen würde.

Die Reform des Gesundheitssystems soll durch eine Reihe organisatorischer Maßnahmen erfolgen. Dazu gehört die bessere Koordinierung der verschiedenen Gesundheitsverwaltungen, die Reform der Finanzierung der Gesundheitsfürsorge und der sozialen Sicherung sowie die Restrukturierung des Netzes medizinisch-prophylaktischer Einrichtungen. Ein weiterer Schritt soll die Einführung entgeltlicher medizinischer Leistungen in den staatlichen und städtischen medizinischen Einrichtungen sein, was die schwarz bezahlten medizinischen Leistungen ersetzen soll. Ein gewisser Umfang unentgeltlicher Leistungen soll aber erhalten bleiben.

### Reform des Wohnungswesens

Befand sich 1990 ein Drittel der Wohnungen in Privatbesitz, waren es 1999 immerhin bereits rund 60%. Dabei sind erst 45% aller für die Privatisierung vorgesehenen Wohnungen tatsächlich privatisiert worden.

Ein Ziel der Liberalisierung des Wohnungsmarktes war die stärkere Belastung der Mieter mit den Woh-

nungskosten. Während Anfang der 90er Jahre erst 2% der Kosten auf die Mieter abgewälzt wurden, sind es gegenwärtig 54%. Der Anteil der Ausgaben für das Wohnungswesen betrug 1998 rund 23% der Budgets aller Ebenen und lag damit etwas niedriger als in den Vorjahren.

40% der Neubauwohnungen werden von privaten Bauherren errichtet, auch der Mehrfamilienhausbau wird zunehmend mit privatem Kapital finanziert. Während 1980 noch 80% aller Wohnungen durch staatliche Bauträger errichtet wurden, waren es 1998 nur noch 20%. Dabei ist der Wohnungsbau insgesamt stark zurückgegangen.

Im Zuge der Reform des Wohnungswesens müssen mehrere Gesetzeswerke ergänzt oder neu geschaffen werden. In den Jahren 2001 und 2002 sollen ein neuer Wohnungskodex sowie Änderungen am Gesetz über die Privatisierung des Wohnungsbestandes, am Hypothekengesetz sowie am Bürgerlichen Gesetzbuch in Kraft treten.

### Die Justizreform: Eine zentrale Säule des Reformgebäudes

Nach Meinung der russischen Bevölkerung ist die russische Justiz korrupt. Vielfach ist zu hören, daß Urteile gekauft oder per Telefon von übergeordneten Instanzen angeordnet werden können. Im übrigen bekomme man sein Recht besser und billiger, wenn man kriminelle Kreise einschalte. Statistiken lassen erkennen, daß bis zur Prozeßeröffnung viel Zeit vergeht. Die Justizangehörigen sind den örtlichen Behörden vielfältig verpflichtet, da sie von ihnen verbilligte oder kostenfreie Wohnungen und andere Vergünstigungen erhalten, für die sie sich erkenntlich zeigen müssen. In der Richterschaft herrscht Korpsgeist: Die Annahme von Bestechungsgeldern wird von den Kollegen äußerst milde bestraft, wenn überhaupt verfolgt.

Die Justizreform umfaßt drei Teilreformen: Die erste betrifft die Angehörigen der Rechtsorgane, insbesondere die Richter.<sup>24</sup> Nach der geltenden Rechtslage können Richter für ihre Urteile nicht zur Verantwortung gezogen und nicht aus ihrer Position entfernt werden, auch wenn sie sich als ungeeignet erweisen. Die Unkündbarkeit der Richter war Anfang

<sup>24</sup> Aleksandr Ageev, Svoboda slova. Reforma strogogo režima (Die Freiheit des Worts. Die Reform der strengen Vollzugsart), in: Profil, 7.5.2001, S. 18.

der 90er Jahre unüberlegt eingeführt worden, was vielen wenig qualifizierten und an sowjetische Bräuche gewöhnten Justizangestellten zu Lebensstellungen verhalf. Die Reform beabsichtigt eine Befristung der richterlichen Tätigkeit auf fünf bis fünfzehn Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit. Außerdem soll die zu geringe Bezahlung der Richter schrittweise auf den Gegenwert von 1000 US-Dollar pro Monat (was in Rußland ein gutes Gehalt ist) angehoben werden. Die zweite Teilreform betrifft die Einschränkung der gegenwärtig sehr weitgreifenden Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden. Verhaftung und Arrest sollen nur noch vom Richter angeordnet werden dürfen, nicht länger von Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften. Auch die Untersuchungshaft soll verkürzt werden und nur noch in Fällen schwerer Verbrechen zulässig sein. Die dritte Teilreform zielt auf die Herstellung gleicher Bedingungen für Ankläger und Verteidiger.<sup>25</sup>

Putin hat in einer Rede vor Richtern zur Justizreform Stellung bezogen, die ihm offenbar besonders am Herzen liegt.<sup>26</sup> Nach seinen Worten fördern die Unzulänglichkeiten des russischen Rechtssystems den »Rechtsnihilismus« und führen zum Verlust der Achtung vor dem Gesetz. Daß die Reform des Justizwesens bislang nicht vorankam, liegt nicht zuletzt am Widerstand von Teilen der Justiz. Generalstaatsanwalt Wladimir Ustinow hatte noch im April 2001 erklärt: »Die Generalstaatsanwaltschaft und ich persönlich sind kategorisch gegen eine derartige Reform.«<sup>27</sup> Die in Aussicht genommene Gehaltserhöhung wird zwar begrüßt, aber nicht auf Kosten der gängigen Praxis der Nebeneinnahmen. Man ist zwar für die Unabhängigkeit der Justiz, aber nur wenn die Wohnungen der Justizangestellten weiterhin bezahlt werden. Auch die Unkündbarkeit will man nicht ohne weiteres aufgeben, weil mit ihrem Wegfall die Ersetzung durch qualifiziertere Kräfte droht.

Im Frühjahr 2001 legte der stellvertretende Leiter der Präsidialverwaltung, Dmitri Kosak, ein Paket von Gesetzentwürfen vor. Mit ihnen ist die Justizreform in eine entscheidende Phase eingetreten. Daß sich die Legislative und Exekutive mit einer reformierten

Justiz eine derartige Gegenmacht (eine wirkliche Dritte Gewalt) schafft, deutet darauf hin, daß Putin offenbar auf diesem Wege Rußland zu einem gleichwertigen Partner im Kreis der westlichen Staaten machen will. Der Erfolg (oder Mißerfolg) der Justizreform wird – mehr als jedes andere Reformprojekt – über den Erfolg der Putinschen Modernisierungsanstrengungen entscheiden.

## Russische Kritik an der Gref-Strategie

Gegen die von Putin grundsätzlich gebilligte Langfriststrategie erhoben und erheben Kritiker aus den Reihen der Linksoption sowie aus akademischen Instituten Einwände, die denen ähneln, die schon gegen Jelzins Reformen vorgebracht wurden. Repräsentativ dafür sind die Einlassungen des Vorsitzenden des wirtschaftspolitischen Komitees der Duma, Sergej Glasjew.<sup>28</sup> Glasjew sieht in der Politik der Deregulierung den Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung für die Wirtschaft – ein insofern recht pauschaler Vorwurf, als nach dem Verständnis der Gref-Strategie die Deregulierung nur einen Rückzug des Staates aus Bereichen bedeuten soll, in denen er die Wirtschaft behindert.

Die Differenz der Sichtweisen ist fundamental: Kritiker wie Glasjew messen dem Staat eine weitreichende Lenkungsfunktion für die Wirtschaft zu, die von den »Liberalen« abgelehnt wird. Glasjew verweist auf historische Entwicklungstrends der Marktwirtschaft wie den Anstieg des Staatsanteils von 10% auf 40–50% während der letzten 100 Jahre, den Wohlfahrtsstaat, die Aufstellung und Anwendung langfristiger Prognosen und Planungen auf allen Ebenen, was auch für Rußland Vorbild sein sollte. Er verschweigt allerdings, daß in den westlichen Marktwirtschaften seit Jahrzehnten eine Auseinandersetzung geführt wird, wo die Grenzen für die staatliche Einmischung in Wirtschaft und soziale Belange zu ziehen sind und daß dort ein tiefgreifender Umbau des Wohlfahrtsstaates in Richtung Verlagerung von Sozialleistungen auf private Träger im Gange ist.

Nach Meinung der Kritiker führt die Deregulierung dazu, daß die bestehende Verteilung von Einkommen, Vermögen und wirtschaftlicher Macht weiter verfestigt wird. Eine Revision der Privatisierung unterbleibe, die Spaltung der Gesellschaft in Reiche und

<sup>25</sup> Siehe auch A. Uzelac, *President Backs Court Reforms*, in: *Moscow Times*, 23.5.2001, S. 1.

<sup>26</sup> Vladimir Putin, *Vystuplenie na V Vserossijskom s-ezde sudej* (Ansprache auf dem V. Gesamtrussischen Richterkongreß), 27.11.2000, <http://www.kremlin.ru/events/107.html>.

<sup>27</sup> Ivan Rodin, *Genprokuror ne soglasen c prezidentom* (Der Generalstaatsanwalt ist mit dem Präsidenten nicht einverstanden), in: *Nezavisimaja gazeta*, 26.4.2001, S. 1.

<sup>28</sup> Sergej Glas'ev, *Vybor za prezidentom strany* (Der Präsident hat die Wahl), in: *Nezavisimaja gazeta*, 28.4.2001, S. 4.

Arme werde zementiert. Die Gref-Strategie diene der Erhaltung des Status quo und damit den Interessen etablierter Gruppierungen (»Oligarchen«), die von ihm profitieren. Kurzfristig wird sich bei der Verwirklichung der Regierungsstrategie tatsächlich an der Einkommens- und Vermögensverteilung nichts Wesentliches ändern; nicht einmal eine Verschlechterung der Lage der ohnehin benachteiligten Bevölkerungsgruppen läßt sich ausschließen. Nach Ansicht der Kritiker ist die liberale Strategie nicht geeignet, den fortschreitenden Verfall des sachlichen Produktionspotentials aufzuhalten, der schon innerhalb von drei Jahren zu einem Rückgang der Produktionskapazitäten um ein Viertel führen werde. Angesichts dessen seien auch die Wachstumspläne der Regierung illusorisch. Während die Gref-Strategie auf die allgemeine Verbesserung des Investitionsklimas setzt, präferieren ihre Gegner staatliche Investitionslenkung und -finanzierung. Glasjew verweist darauf, daß nach Berechnungen »führender Wirtschaftsinstitute« die Gref-Strategie statt des erwarteten längerfristigen Wirtschaftswachstums von jährlich 5% lediglich Wachstumsraten von 1,5% und damit eine Beinahe-Stagnation zur Folge haben würde. Dagegen würde die Alternativstrategie zu einem Wirtschaftswachstum von 7–8% pro Jahr führen.

Die Gegenvorschläge der Kritiker des liberalen Kurses wurden von einer Arbeitsgruppe des Sicherheitsrats unter Leitung des Gouverneurs von Chabarowsk, B. I. Ischajew, zusammengefaßt und der Regierung unterbreitet.<sup>29</sup> Auf ihrer Sitzung am 22. März 2001 akzeptierte die Regierung das Alternativprogramm jedoch nicht als Grundstrategie, sondern empfahl lediglich seine Einarbeitung in das Gref-Programm, ohne dieses im Kern zu verändern.

Während die Skepsis gegenüber den Wachstumserwartungen der Gref-Strategie berechtigt erscheint, gilt dies nicht minder für die Prognosen der Alternativstrategie. Insbesondere sind deren Vorschläge nicht geeignet, hohes Wirtschaftswachstum zu garantieren. Gefordert wird eine Vielzahl von staatlichen Eingriffen in die Preisbildung, die Finanzierung bestimmter Produktionsrichtungen (Technologie- und Strukturpolitik), die Lohnbildung und die Außenwirtschaft, die offenbare Mängel und Probleme

beheben sollen, in der Praxis aber zu einer erneuten Ausbreitung der Bürokratie führen dürften. Die Anhänger der Alternativstrategie stellen sich die Frage nicht, wie eine bürokratisch gelenkte Wirtschaft unter den Bedingungen der Marktwirtschaft Wachstumsraten ermöglichen solle, die das hochgradig bürokratische System der »reifen« sowjetischen Wirtschaft weit verfehlte.

Unbeantwortet bleibt die Frage, wie die in der Alternativstrategie anvisierte Investitionsförderung bzw. die Industriepolitik finanziert und an welchen Konzepten sie im einzelnen orientiert werden soll. Bei einer Industrieförderung einzelner Branchen oder Tätigkeitsgebiete besteht die wohlbekannte Gefahr der Erhaltungssubventionen für nicht konkurrenzfähige Betriebe und Produkte. Einfacher und zuverlässiger planbar erscheint eine staatliche Finanzierung von Infrastrukturprojekten etwa im Verkehrswegebau oder bei der ökologischen Sanierung. Da hier jedoch nur auf sehr lange Sicht Staatseinnahmen zu erwarten sind, stößt man schnell auf die gerade in Rußland eng gezogenen Grenzen der staatlichen Haushaltsspielräume und der Staatsverschuldung. Eine keynesianische Ankurbelungspolitik der Binnennachfrage dürfte sowohl an der fehlenden Reaktion der Angebotsseite als auch an der Schwäche des Steuersystems scheitern.

<sup>29</sup> Gosudarstvennyj sovet Rossijskoj Federacii. Strategija razvitija gosudarstva na period do 2010 goda (proekt) (Staatsrat der Russischen Föderation, Entwurf der Strategie der Entwicklung des Staates bis 2010), in: Kommersant-Daily, 3.5.2001, S. 6, <http://www.kommersant.ru/documents/doc20.htm>.

# Prognosen und Aussichten

## Die erwarteten Resultate

Folgt man dem Wortlaut der Langfassung der Gref-Strategie, sichert deren Verwirklichung den Übergang Rußlands auf ein qualitativ neues Entwicklungsniveau, das sich durch eine stetig wachsende Wirtschaft, einen effektiven (sprich: starken) Staat, eine selbständige Mittelklasse sowie stabile soziale und politische Beziehungen auszeichnet.<sup>30</sup> Im einzelnen werden folgende Entwicklungen erwartet: Die Absenkung der administrativen Barrieren für den Markteintritt und die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen stimuliert die Entwicklung des kleinen und mittleren Unternehmertums und steuert die Arbeitsressourcen von nichteffektiven in effektive Verwendungen. Durch die Verringerung der Risiken und Transaktionskosten werden Investoren, einschließlich solcher aus dem Ausland, zu vermehrten Investitionen ermutigt. Außerdem werden moderne Technologien und Organisationsprinzipien eingeführt. Spekulative Finanzinvestitionen werden durch konservativere Anlagen in staatliche Schuldverschreibungen ersetzt, wodurch deren Rendite und das Zinsniveau sinkt. Kapitalerhöhungen privater Unternehmen werden somit für Anleger interessanter. Das hilft den Unternehmen, ihren Bedarf an kurz- und langfristigem Kapital besser zu decken. Als Folge der beabsichtigten Liberalisierung der Außenwirtschaftspolitik und der Devisenregulierung erhöhen sich die Investitionen aus dem Ausland, insbesondere die ausländischen Direktinvestitionen. Die Kapitalflucht geht zurück. Aufgrund der Maßnahmen auf dem Gebiet der Besteuerung verringert sich der Anteil der Schattenwirtschaft zugunsten des Anteils der legalen Wirtschaft. Dadurch verbreitert sich die Steuerbasis, und die Einnahmen aus der Gewinn- und Einkommensteuer steigen. Vor allem die Rückkehr des Fluchtkapitals und dessen Umwandlung in einheimische

Investitionen ermöglichen ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von jährlich 5% im Zeitraum 2000 bis 2010, so daß sich das russische BIP gegenüber 1999 um 70% erhöht. Wie realistisch sind diese Erwartungen?

Das von German Gref geleitete russische Wirtschaftsministerium hat in einer mittelfristigen Prognose das Wirtschaftswachstum zwischen 2001 und 2004 auf deutlich unterhalb 5% pro Jahr geschätzt. Der Optimismus, daß die Reformen schnell greifen, scheint dort nicht allzu groß zu sein. Für die gesamten Investitionen wird in der Prognose ein etwas höheres Wachstum als für das BIP angenommen. Demnach soll das Wachstum stark von der Investitionstätigkeit getragen werden. Auch die direkten Auslandsinvestitionen (FDI, Foreign Direct Investment) sollen deutlich zunehmen. Allerdings setzt ihr Wachstum auf einer niedrigen Basis von rund 4 Mrd. US-Dollar ein, so daß sie im Jahr 2004 gerade nur 7,5 Mrd. US-Dollar erreichen werden, was für Rußland mit seinen gewaltigen Investitionsmöglichkeiten und -erfordernissen recht wenig ist.

Die Einzelhandelspreise sollen 2001 deutlich weniger als im Vorjahr steigen, was angesichts der schon absehbaren tatsächlichen Preiserhöhungen kaum realistisch erscheint. Die Erwartung einer niedrigen Inflation spiegelt nicht unbedingt regierungsamtliches Wunschdenken wider, sondern stellt einen Kunstgriff der Budgetplanung dar: Wird die Preissteigerung gering angesetzt, können die geplanten Ausgaben sowie die erwarteten Steuereinnahmen niedrig veranschlagt werden, was bei tatsächlich höherer Inflation die Erzielung von Budgetüberschüssen erleichtert. Allerdings wird bei Unterschätzung der Inflation ein zu optimistisches Bild von der Entwicklung der Realeinkommen und des realen Konsums sowie der inflationsbereinigten Staatsausgaben gezeichnet. Wenn daher diese Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage real niedriger ausfallen werden, als prognostiziert wurde, ist auch mit einem geringeren BIP-Wachstum als angenommen zu rechnen. Es könnte durchaus sein, daß das BIP in der ersten Hälfte des neuen Jahrzehnts nur um 2–3% pro Jahr zunehmen und damit das amtliche Wachstumsziel zur Hälfte verfehlt wird.

<sup>30</sup> Proekt dokumenta »Strategija razvitija Rossijskoj Federacii do 2010 goda« Podgotovleno Centrom strategičeskich razrabotok Germana Grefa (Entwurf des Dokuments »Strategie der Entwicklung der Russischen Föderation bis 2010«, vorgelegt vom Zentrum für Strategische Studien des German Gref), 15.5.2000, <http://www.kommersant.ru/documents/Strat1.htm>.

**Prognose des russischen Wirtschaftsministeriums bis 2004 (Szenario I)**  
**(Vorjahr = 100, sofern nicht anders angegeben)**

	Ist 1999	Ist 2000	Schätzung 2001	Prognose		
				2002	2003	2004
BIP	105,4	108,3	104,0	103,5	102,6	104,0
Industrieproduktion	108,1	109,0	104,0	104,0	103,2	104,0
Agrarproduktion	104,1	105,0	103,5	103,0	103,0	104,0
Investitionen	105,3	117,4	106,0	106,0	104,5	107,0
Ausländische Direkt- investitionen (Mrd. \$)	4,3	4,4	6,0	6,5	7,0	7,5
Einzelhandelspreise	136,5	120,2	114–116	110–113	110–113	108–110
Bevölkerung (Mio.)	145,9	145,2	144,5	143,7	143,0	142,2
Erwerbsbevölkerung (Mio.)	73,3	72,2	73,0	73,6	74,3	74,9

Quelle: Russisches Wirtschaftsministerium, <http://www.economy.gov.ru/prlscen.htm>.

Bei insgesamt sinkender Bevölkerung Rußlands wird die Erwerbsbevölkerung wegen des Nachrückens geburtenstarker Jahrgänge zunehmen. Dies kann sich günstig auf das Wirtschaftswachstum auswirken, jedoch bei schwachem Wachstum auch zu steigender Arbeitslosigkeit führen.

Die von Putin akzeptierte Gref-Strategie zeichnet sich durch beträchtlichen Optimismus hinsichtlich der Ergebnisse einer Wirtschaftsreformpolitik aus, in deren Zentrum eine ordolibérale Wirtschaftsordnungspolitik steht. Die Reformschritte, die auf Grundlage der von der Regierung akzeptierten Langfriststrategie eingeleitet werden, schaffen zwar Rahmenbedingungen für einen Wirtschaftsaufschwung. Sie können diesen aber nicht direkt herbeiführen, sondern sind auf die Aktivitäten der von bürokratischen Fesseln befreiten Unternehmen angewiesen. Insbesondere die Rückführung der Schattenwirtschaft in legale Bahnen und der Aufbau eines Mittelstandes werden nur schleppend vor sich gehen, während das Wirtschaftswachstum noch lange von außenwirtschaftlichen Faktoren – vor allem den Weltmarktpreisen für Rohstoffe – und nicht von den Erfolgen der Strukturreformen bestimmt wird. Ob die durch den »starken Staat« gebändigte »unsichtbare Hand« des Marktes unmittelbar Wirtschaftswachstum und erträgliche soziale Verhältnisse erzeugt, hängt von schwer zu prognostizierenden Reaktionsweisen der sozialen Gruppen und von historischen Spezifika ab.

Die Popularität der Gref-Strategie in Rußland ist dadurch zu erklären, daß sie zur russischen Praxis von Dirigismus, Kumpanei von Staat und Wirtschaft sowie

der Verteilung von Wohltaten mit der Gießkanne ein viel deutlicheres Gegenmodell darstellt als die vergleichsweise konturlose, den Interventionsstaat mit liberalen und sozialen Grundsätzen verbindende »soziale Marktwirtschaft«. Es wird sich zeigen, ob die Erwartungen, die in das Reformmodell à la Gref gesetzt werden, gerechtfertigt sind.

### 2003-Probleme als Wachstumsbremsen?

Zu Beginn der neuen Wachstumsphase droht nach Meinung russischer Autoren ein Komplex von »2003-Problemen«.<sup>31</sup> Darunter wird nicht nur der Höchststand der Schuldentilgungen verstanden, sondern auch der Zusammenbruch von Teilen des volkswirtschaftlichen Sachanlagevermögens sowie die demographische Krise.

Die demographische Krise resultiert aus niedrigen Geburtenziffern sowie hoher Sterblichkeit, die wiederum durch den schlechten Gesundheitszustand der Bevölkerung bedingt ist. Rußlands Einwohnerzahl schrumpft in den kommenden 30 Jahren von 145 Mio. auf 120 Mio.; die Lebenserwartung stagniert auf niedrigem Niveau (Männer: 60 Jahre und damit 10–15 Jahre weniger als in westeuropäischen Ländern); das Verhältnis von arbeitsfähiger Bevölkerung zu Rentnern sinkt bis 2050 auf 1:1. Neben der Überlastung des

**31** Am 12.4.2001 fand in Moskau die Konferenz »Das 2003-Problem – Mythen und Realität« statt. In der Duma wurde eine interfraktionelle Arbeitsgruppe gebildet, die sich dem Problemkomplex widmen soll.

Altersversorgungssystem ist ein Defizit an Arbeitskräften zu erwarten, das sich ungünstig auf das Wirtschaftswachstum auswirken kann, wenn es nicht durch vermehrten Kapitaleinsatz kompensiert wird.

Im Jahre 2003 werden Schuldentilgungen und Zinsen an westliche Gläubiger mit rund 19 Mrd. US-Dollar einen Höchststand erreichen. Ob daraus ein unüberwindbares Problem für den Staatshaushalt resultiert, hängt von der Entwicklung der Rohstoffpreise und der darauf basierenden Steuereinnahmen sowie von der Bereitschaft der westlichen Kreditgeber zu Stundungen und neuen Krediten ab, die positiv mit den Reformbemühungen der russischen Regierung gekoppelt sein dürften. Das Schuldentilgungsproblem hat somit »bedingten« Charakter und ist nicht als ein unabwendbar über Rußland verhängtes Schicksal anzusehen.

Die Erwartung, daß Teile des produktiven Anlagekapitals sowie der Infrastruktur zusammenbrechen werden, stützt sich auf Berechnungen der Lebensdauer der gegenwärtig installierten Kapazitäten. Das Schienennetz der Eisenbahn muß ebenso wie das Straßennetz dringend erneuert und modernisiert werden. Die Hälfte des rollenden Materials der Eisenbahn ist abgenutzt, die Instandhaltungs- und Betriebskosten pro Kilometer sind um ein Mehrfaches höher als in den USA. Die Bahn selbst ist mit ihren 1,5 Mio. Beschäftigten unrentabel. 60% der öffentlichen Infrastruktur gilt als erneuerungsbedürftig, insbesondere müssen die Heizungs- und Wasserversorgungssysteme zu 60–70% ersetzt werden. In der Elektrizitätswirtschaft sind Leitungen zu erneuern, vor allem aber haben die Turbinen in vielen Kraftwerken ihre normale Betriebslaufzeit erreicht oder bereits überschritten.<sup>32</sup> Die Kosten für den Ersatzbedarf werden auf bis zu 60 Mrd. US-Dollar beziffert. Westliche Experten gehen jedoch davon aus, daß der Investitionsbedarf durch die vorgesehene Zerlegung des staatlich beherrschten Strommonopolisten »Einheitliches Energiesystem« in konkurrierende Gesellschaften deutlich gesenkt werden kann.<sup>33</sup>

## Energiewirtschaft und Rüstung als Wachstumslokomotiven?

Während die Gref-Strategie auf eine branchenübergreifende Förderung des Investitionsklimas setzt und auf diese Weise das Wirtschaftswachstum anregen will, wird von verschiedenen Seiten (insbesondere den Vertretern einer Alternativstrategie) immer wieder die Idee der Wachstumslokomotiven ins Spiel gebracht. Während in westlichen Ländern heute eher Dienstleistungsbereiche und neue Technologien als Zugpferde der Wirtschaft angesehen werden, denkt man in Rußland an vergleichsweise »alte« Wirtschaftszweige, nämlich an die mit der Rüstungswirtschaft praktisch gleichzusetzende »Hochtechnologie« bzw. den Rüstungsexport sowie an die Energiewirtschaft einschließlich der Atomindustrie.

Beim Export von Rüstungsgütern aller Art hat Rußland Wettbewerbsvorteile gegenüber der Konkurrenz aus den USA oder den EU-Ländern, weil es auch in Spannungsgebiete liefert. Umgekehrt bleiben ihm der sich ausweitende NATO-Bereich sowie Länder verschlossen, die stark von Rüstungsimporten aus den USA abhängen. Dabei könnte es Waffensysteme anbieten, die technologisch mindestens gleichwertig und wesentlich preisgünstiger sind als Produkte westlicher Unternehmen (z.B. Luftabwehrsysteme der Serie S-300 oder das Transportflugzeug AN-70).<sup>34</sup>

Aus EU-Kreisen ist die Idee einer Energiebrücke Rußland–Westeuropa ins Gespräch gebracht worden, die auf die Befürchtung zurückgeht, künftig in zu hohem Maße von den OPEC-Staaten abhängig zu sein. Die EU importiert gegenwärtig 50% ihres Primärenergiebedarfs. Bis 2030 wird dieser Anteil wegen des Rückgangs der eigenen Förderung bei wachsendem Verbrauch auf 70% steigen. Rußland, von dem die EU heute rund 20% der Ölimporte und rund 40% der Gasimporte bezieht, könnte (neben Algerien) für Europa Hauptlieferant von Erdöl und insbesondere von Erdgas werden.<sup>35</sup> Eine Ausweitung der Förderung von Erdöl und Erdgas in Rußland setzt allerdings die Erschließung neuer Fördergebiete und Investitionen in das Pipelinenetz voraus.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Allerdings funktionieren sie noch, wie z.B. der Generator des Moskauer Heizkraftwerks unweit des Kreml, der 1922 von Siemens installiert worden war.

<sup>33</sup> VWD Russland, 21.5.2001, S. 2.

<sup>34</sup> Petra Opitz, Der russische Rüstungssektor im Aufwind?, in: Osteuropa-Wirtschaft, 46 (März 2001) 1, S. 1–18 (12f).

<sup>35</sup> Commission of the European Communities, Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply, Brussels, November 2000.

<sup>36</sup> Kirsten Westphal, Russische Energiepolitik. Ent- oder Neuverflechtung von Staat und Wirtschaft?, Baden-Baden 2000, insbesondere S. 48–51 und S. 113ff.

Folgt man der Energiestrategie der Russischen Föderation von November 2000, müssen im Erdölsektor bis zum Jahr 2020 zwischen 115 und 135 Mrd. US-Dollar investiert werden, um die geplante Ausweitung der Förderung auf 350 Mio. t zu gewährleisten. Im Jahr 2000 wurde – ohne große Investitionsanstrengungen – mit 323 Mio. t 6% mehr Erdöl als im Jahr zuvor gefördert. Eine Erhöhung der Förderung auf 350 Mio. t (um 8%) erscheint als bescheidene Zielsetzung. Bei ausbleibenden hohen Investitionen in den Erdölsektor dürfte die Förderung bis 2020 jedoch auf 270 Mio. t sinken.<sup>37</sup> Im Jahr 2000 wurden in Rußland 584 Mrd. Kubikmeter Erdgas gefördert. Die Investitionssumme, die eine Steigerung der Jahresförderung auf 750 Mrd. Kubikmeter erlauben würde, beläuft sich nach der Energiestrategie auf zwischen 155 und 170 Mrd. US-Dollar. Nach Schätzungen der IEA sowie russischer Quellen werden nur für die Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Förderung jährlich im Erdölbereich 5–7 Mrd. US-Dollar und im Erdgasbereich 2 Mrd. US-Dollar benötigt.<sup>38</sup> Um die ehrgeizigen Förderziele der Energiestrategie zu erreichen, müßten in die Öl- und Gaswirtschaft im Zeitraum bis 2020 zwischen 270 und 305 Mrd. US-Dollar oder zwischen 14 und 15 Mrd. US-Dollar pro Jahr investiert werden, was eine Verdoppelung gegenüber dem Stand im Jahr 2000 bedeutet.<sup>39</sup>

Sollte die Investitionszunahme durch ausländische Direktinvestitionen getragen werden, müßten sich diese verzehnfachen. Das erscheint aus heutiger Sicht wenig wahrscheinlich. Dann aber müßten die erforderlichen Investitionen aus den Gewinnen der heimischen Unternehmen der Branche bzw. durch den inländischen Kapitalmarkt finanziert werden. Dies wiederum setzt eine erhebliche Verbesserung der Gewinnsituation im russischen Energiebereich voraus, die nur durch Anhebung der viel zu niedrigen inländischen Verbraucherpreise erreicht werden kann, wogegen Widerstand zu erwarten ist.

Der mit wachsender Wirtschaft ebenfalls zuneh-

mende russische Inlandsbedarf an Energie wird den Energieträgerexporten Grenzen setzen. Daher wird die Durchleitung von Erdgas und Erdöl aus dem kaspischen und südkaukasischen Raum (vor allem aus Turkmenistan, ferner aus Kasachstan und Aserbaidschan) an Interesse gewinnen. Dafür wiederum wäre die Ratifizierung der Europäischen Energiecharta durch die Duma hilfreich, auch wenn sie nicht zur Lösung aller Probleme ausreicht.<sup>40</sup> Die Energiecharta bzw. der auf ihr basierende Vertrag (Energy Charter Treaty, ECT) eröffnet den Gesellschaften anderer Staaten gleiche Durchleitungsrechte wie den russischen Unternehmen. Rußland verzögerte die längst fällige Ratifizierung des Energiechartavertrags, weil es befürchtet, daß sein Erdgas und Erdöl gegenüber Lieferungen aus dem kaspischen und südkaukasischen Raum nicht konkurrenzfähig wäre.<sup>41</sup> Gerade wenn dies zutrifft, bietet sich für Rußland jedoch unter Umständen eine noch nicht voll erkannte Chance. Rußland könnte sich nämlich aus der Rolle eines bloßen Rohstoffexporteurs befreien, indem es sich auf die Weiterverarbeitung von Erdöl und Erdgas umorientiert sowie den Export von veredelten Produkten der Petrochemie ausweitet.

Die Duma hat im April 2001 die gesetzlichen Grundlagen für die Einfuhr von Kernbrennstoff zum Zwecke der Lagerung und Wiederaufarbeitung beschlossen. Davon verspricht man sich Einnahmen von insgesamt 21 Mrd. US-Dollar, die jeweils zur Hälfte dem Bau der erforderlichen Anlagen und dem Staatsbudget zur Finanzierung ökologischer Projekte der Atomwirtschaft zufließen sollen. Gegen das gesamte Vorhaben werden eine Reihe von ökologischen und wirtschaftlichen Bedenken vorgebracht. Kritiker befürchten, daß unter dem Deckmantel des Gesetzes nicht nur bestrahlter Kernbrennstoff zur vorübergehenden Lagerung und anschließenden Wiederaufarbeitung, sondern auch alle möglichen radioaktiven Abfälle nach Rußland verbracht werden, die dann auf unabsehbare Zeit im Lande verbleiben. Zudem wird die Rentabilität des Projekts angezweifelt, da es auf zu optimistischen Kostenschätzungen beruhe.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Energetičeskaja strategija RF (Energiestrategie der RF), [http://www.mte.gov.ru/oficial/strateg\\_energ2.htm](http://www.mte.gov.ru/oficial/strateg_energ2.htm).

<sup>38</sup> Juhani Laurila (Bank of Finland Institute for Economies in Transition), FDI and the Russian Energy Sector: An Ill-Managed Partnership?, in: Russian Economy. The Month in Review, 6.4.2001, <http://www.bof.fi/env/eng/it/mreview/opin0301.pdf>.

<sup>39</sup> Im Jahr 2000 wurden in den gesamten Brennstoffsektor (Erdöl, Erdgas, Kohle, Torf) 211 Mrd. Rubel investiert, also zum Marktwechselkurs (28 Rubel pro US-Dollar) umgerechnet 7,5 Mrd. US-Dollar. Davon stammten 621 Mio. US-Dollar aus dem Ausland (Interfax Statistical Report, [2001] 12, S. 11 und S. 14).

<sup>40</sup> Daß die Ratifizierung der Energiecharta noch nicht alle Probleme des Transits von Energieträgern lösen würde, betont Bryan Clark, Transit and the Energy Charter Treaty: Rhetoric and Reality, [webjcli.ncl.ac.uk/1998/issue5/clark5.html](http://webjcli.ncl.ac.uk/1998/issue5/clark5.html).

<sup>41</sup> Vladimir Fedorov, Kakim byt' novomu énergomostu v Evropu? (Was wird die neue Energiebrücke nach Europa?), in: Rossijskaja gazeta, 22.5.2001, S. 5.

<sup>42</sup> Sergej Mitrochin, Gotova li Rossija k vvozu jadernych otchodov? (Ist Rußland zur Einfuhr von atomarem Abfall

## Wirtschaftswachstum, Stabilität und Reformbereitschaft

Die ab 2001 einsetzenden Strukturreformen auf den Gebieten Steuern, Deregulierung, Banken, Kommunal- und Sozialsysteme sollen sich nach den Vorstellungen ihrer Initiatoren günstig auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Allerdings ist fraglich, wie schnell die Reformen vorankommen werden und wie groß ihr Wachstumseffekt sein wird. Manche Beobachter glauben, daß die Reformen der sozialen Systeme und der kommunalen Einrichtungen zunächst zu einer Verschlechterung der sozialen Lage und zu steigender Unzufriedenheit der Bevölkerung führen werden. Die Früchte der Reformen würden dagegen erst in Jahrzehnten reifen.<sup>43</sup> Die ab 2003 vermehrt anstehende Tilgung der Sowjetschulden, die den Spielraum des Staatshaushalts einengt, kommt als weiteres erschwerendes Moment hinzu. Zudem kann das Wirtschaftswachstum in Rußland immer weniger von den positiven Auswirkungen der Rubelabwertung von 1998 getragen werden. Zeitweilig rückläufige Erdölpreise sind ebenfalls nicht auszuschließen. Als Folge dieser negativen Entwicklungen könnten sich die Duma, Teile der Bürokratie und auch Protestbewegungen zunehmend dem eingeschlagenen Reformkurs widersetzen.

Ob Präsident Putin durch ein Festhalten an diesem Kurs seine Chancen für die 2004 anstehende Wiederwahl gefährden könnte, ist umstritten. Der Soziologe und Meinungsforscher Juri Lewada ist der Ansicht, daß weder Fehler der regierenden Gruppe noch die Enttäuschung der Bevölkerung die Wiederwahl Putins verhindern könnten, da er zum konkurrenzlosen symbolischen Hoffnungsträger vor allem der jüngeren Bevölkerungsschichten geworden ist. Allerdings sei mit der Position des Hoffnungssymbols noch keine Garantie für den Erfolg der politischen Maßnahmen verbunden.<sup>44</sup>

Daß die Reformen bald zu einem beständigen und hohen Wirtschaftswachstum führen werden, ist nicht ohne weiteres zu erwarten. Dies gilt insbesondere, wenn sich die günstigen außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (hohe Preise für die von Rußland exportierten Rohstoffe) ändern. Zu bedenken ist auch,

daß wichtige, in Rußland fehlende Grundlagen einer funktionierenden Marktwirtschaft, wie die Herausbildung eines Mittelstandes, durch staatliche Reformen nicht geschaffen werden können. Die Reformen können die Entstehung dieser Grundlagen lediglich begünstigen und unterstützen.

Mit einem »Greifen« der Putinschen Reformen ist – bei realistischer Betrachtung – eher in Jahrzehnten als in Jahren zu rechnen. Auf einen alsbald einsetzenden »russischen Boom« sollte daher nicht vertraut werden. Entsprechende Hoffnungen werden unweigerlich Enttäuschung nach sich ziehen. Umgekehrt ist angesichts des stets zu diagnostizierenden »schleppenden Reformtempos« auch kein voreiliger Pessimismus angebracht.

Welche Alternativen sind denkbar? Ein »Weg zurück« im Sinne einer Neuauflage der Planwirtschaft in der Version einer »Mobilisierungswirtschaft« mit ausgedehnten staatlichen Befugnissen, wie er in der Gegenstrategie zum Gref-Programm durchscheint, ist jedenfalls keine echte Alternative. Er hätte nur die Aufblähung der Bürokratie, die Einschränkung des Marktes und damit die Wiederkehr des aus Sowjetzeiten bekannten Warendefizits und einen Rückzug Rußlands aus der internationalen Gemeinschaft zur Folge. Naheliegend und verlockend erscheint ein dritter Weg, bei dem auf der Stelle getreten und Aktivität vorgespiegelt wird. Reformziele werden beschworen, mittel- und langfristige Programme verabschiedet, wirklich erreicht wird aber nichts. Der Präsident würde in diesem Szenario gegen Ende seiner Amtszeit die unfähige Regierung entlassen und noch einige soziale Wohltaten verkünden, bevor er sich zur Wiederwahl stellt. Nach den Erfahrungen der Perestroika und der Jelzinperiode fällt es schwer, diesem dritten Szenario nicht die höchste Wahrscheinlichkeit zuzumessen. Dabei unterschätzt man aber möglicherweise, wie sehr sich Putin mit seiner »historischen Mission« identifiziert.

Der Erfolg der von Putin eingeleiteten »Revolution von oben«, die von manchen als Neuauflage der Gaidarschen Schocktherapie charakterisiert wurde, ist somit keineswegs gesichert. Zwar muß sich Rußland nicht zwangsläufig in Richtung der *worst-case*-Szenarien (Gangsterkapitalismus, Neofeudalismus, Dritte-Welt-Land) entwickeln, die ihm schon vielfach vorausgesagt wurden. Das Theorem der Pfadabhängigkeit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung gilt auch für Rußland nur bedingt; die Möglichkeit des Abweichens vom eingeschlagenen (negativen) Ent-

bereit?), in: Nezavisimaja gazeta, 18.4.2001, S. 3.

<sup>43</sup> Vitalij Cephlaev, Na rasput'e (Am Scheideweg), in: Argumenty i fakty, 8.5.2001, S. 4.

<sup>44</sup> Juri Levada, Vesna 2001-go. Dela i symboly (Frühjahr 2001. Handlungen und Symbole), in: Nezavisimaja gazeta. Scenarii, 16.5.2001, S. 1ff.



wicklungspfad ist »unter Umständen« gegeben.<sup>45</sup> Die zukünftige Form der Marktwirtschaft muß nicht die »russische Marktwirtschaft« sein, wenn die Gesellschaft ihre Rückständigkeit wirklich überwinden will und die politischen und wirtschaftlichen Eliten sich mehr am Gemeinwohl orientieren als bisher.<sup>46</sup>

In einem gewissen Umfang wird die Putinsche Reformstrategie durch den Prozeß des institutionellen Lernens gestützt, wie er sich in den Unternehmen vollzieht, wo er auch strategische Planungen umfaßt. Die dort, aber auch in der Gesellschaft vorhandene Bereitschaft zu Veränderungen wird allerdings dadurch gebremst, daß sich die unter Jelzin in Führungspositionen gelangte relativ junge, aber noch »konservative« Riege nicht so bald durch eine noch jüngere »Putinsche« Generation verdrängen lassen will.

Putin verbleibt nicht zuletzt die Option einer »Europäischen Entwicklungsperspektive«.<sup>47</sup> Ihr entsprechen die wiederholten Anläufe Rußlands, eine »strategische Partnerschaft« mit der EU einzugehen. Der Begriff der strategischen Partnerschaft ist zweifellos abgegriffen, da sie von Rußland außer für das Verhältnis mit der EU und Deutschland auch für jene mit den USA, China, dem Iran, Indien und Algerien proklamiert wird. Dennoch dürfte für Rußland zumindest aus wirtschaftlicher Sicht eine enge und langfristig angelegte Kooperation gerade mit der EU, Rußlands größtem Handelspartner, die aussichtsreichste Option sein.

Auf politisch-kulturellem Gebiet wirft das Verhältnis Rußlands zu Europa jedoch mehr Fragen als Antworten auf. Der Rußlandhistoriker Gerhard Simon meint skeptisch: »Man kann von einer Kultur am Rande Europas sprechen. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß Rußland dazugehört, aber nicht im Zentrum angesiedelt ist und sich durch wesentliche historische Entwicklungslinien und gegenwärtige Prägungen von West- und Mitteleuropa unterscheidet.«<sup>48</sup> Diese Feststellung trifft sicherlich als Zustands-

beschreibung zu, doch weisen die Entwicklungstrends auf eine engere Verklammerung von Rußland und Europa hin: »Große Teile der russischen Eliten dringen darauf, daß das Land als integraler Bestandteil Europas wahrgenommen und entsprechend behandelt wird. Auch weiterhin sind historische Urängste virulent, im Zuge der gesamteuropäischen Prozesse isoliert und aus Europa ausgegrenzt zu werden.«<sup>49</sup> Dem entspricht auf europäischer Seite, daß Rußland zunehmend als strategischer Partner angesehen wird. »In der Wahrnehmung der Europäer gehört Rußland trotz all seiner Widersprüche eindeutig zu Europa. Mit seinem reichen Potential an menschlichen Ressourcen, Naturschätzen, Wissen und Kultur kann es ganz wesentlich zur weiteren Entwicklung Europas beitragen.«<sup>50</sup>

Eine strategische Partnerschaft mit Rußland verlangt von der EU Antworten, die über allgemein gehaltene Deklarationen und unverbindliche Dialoge hinausgehen. Eine erste Basis schufen das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU mit Rußland von 1994 sowie die Gemeinsame Strategie der EU gegenüber Rußland vom Juni 1999.<sup>51</sup> Weitere Schritte in diese Richtung erfolgten im Mai 2001 in Moskau beim 7. Gipfeltreffen von Vertretern der EU mit der russischen Führung. Dort wurde eine Reihe konkreter Projekte angesprochen, die in Arbeitsgruppen weiter vorangetrieben werden sollen.<sup>52</sup> So sinnvoll und fruchtbar alle diese Annäherungs- und Kooperations-schritte auch im einzelnen sind, kommen sie doch Rußlands Wunsch nach gleichberechtigter Aufnahme in die westliche Staatengemeinschaft noch nicht weit genug entgegen. Dafür müßte Rußland eine reale Perspektive auf Mitgliedschaft in den prestigeträchtigsten Großorganisationen des Westens eröffnet werden, der EU und der NATO. Allerdings ist das Land noch weit davon entfernt, die dafür geltenden Bedingungen zu

<sup>45</sup> Zur These der Pfadabhängigkeit vgl. Stefan Hedlund, Path Dependence in Russian Policy Making: Constraints on Putin's Economic Choice, in: *Post-Communist Economies*, 12 (Dezember 2000) 4, S. 389–407.

<sup>46</sup> Hans-Hermann Höhmann, Die russische Marktwirtschaft: Übergangsordnung oder Wirtschaftssystem auf Dauer?, in: Hans-Hermann Höhmann/Hans-Henning Schröder (Hg.), *Rußland unter neuer Führung. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Münster 2001, S. 120–133 (132f).

<sup>47</sup> Pekka Sutela, Putin's Second Year – and beyond, in: *Russian Economy. The Month in Review*, 2.5.2001, <http://www.bof.fi/env/eng/it/mreview/opin0401.pdf>.

<sup>48</sup> Gerhard Simon, Rußland und die Grenzen Europas, in: *Ost-*

*europa*, 49 (November/Dezember 1999) 11/12, S. 1091–1107 (1092).

<sup>49</sup> Heinz Timmermann, Rußland: Strategischer Partner der Europäischen Union?, in: *Osteuropa*, 49 (Oktober 1999) 10, S. 991–1009 (991f).

<sup>50</sup> Ebd., S. 993.

<sup>51</sup> Partnership and Cooperation Agreement (PCA), signiert 1994, in Kraft seit 1.12.1997, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/pca/pca\\_russia.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf), sowie Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/com\\_strat/russia\\_99.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf).

<sup>52</sup> EU–Russia Summit 17 May 2001, Joint Statement, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/summit17\\_05\\_01/statement.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm).

erfüllen, wobei dem Beitritt zur EU noch größere Hürden entgegenstünden als der Aufnahme in die NATO.<sup>53</sup>

Die Analyse hat aufgezeigt, daß Putins Wirtschafts- und Gesellschaftsphilosophie in der westeuropäischen Denktradition steht und als tragendes Konzept für eine weitere Ausgestaltung der Marktwirtschaft in Rußland dienen kann. Putin will nach seiner glaubwürdigen Darstellung sein Land auf den Weg der westeuropäischen Zivilisation führen. Von einem russischen Sonderweg mit einer eignen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung hat er sich klar distanziert. Es wird nun darauf ankommen, ob es ihm gelingen wird, seine Vorstellungen von einer umfassenden Reform von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen tatsächlich auch durchzusetzen.

<sup>53</sup> Manfred Peter, *Rußlands Platz in Europa*, Berlin 2001, S. 150ff.

# Anhang

## Amtliche Dokumente der EU

Partnership and Cooperation Agreement between EU and Russia, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/pca/pca\\_russia.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf)  
*Commission of the European Communities*, Green Paper. Towards a European Strategy for the security of energy supply, Brussels, November 2000, [http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/library/livre-vert-en.pdf](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/library/livre-vert-en.pdf)  
 Common strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/com\\_strat/russia\\_99.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf)  
 EU–Russia summit 17 May 2001, Joint Statement, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/summit17\\_05\\_01/statement.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm)

## Amtliche russische Dokumente (chronologisch geordnet)

*Putin, Vladimir*, Rossija na rubeže tysjačeletij (Rußland an der Jahrtausendschwelle), in: *Nezavisimaja gazeta*, 30.12.1999; *Vladimir Putin*, Russia at the Turn of the Millennium, [http://www.government.gov.ru/english/statVP\\_engl\\_1.html](http://www.government.gov.ru/english/statVP_engl_1.html) (deutsche Übersetzung [gekürzt]: »Fast sieben Jahrzehnte sind wir in einen Sackgassenweg gegangen«, in: *Frankfurter Rundschau*, 15.1.2000, S. 8)  
 Proekt dokumenta »Strategija razvitija Rossijskoj Federacii do 2010 goda« Podgotovleno Centrom strategičeskich razrabotok Germana Grefa (Entwurf des Dokuments »Strategie der Entwicklung der Russischen Föderation bis 2010«, vorgelegt vom Zentrum für Strategische Studien des German Gref), 15.5.2000, <http://www.kommersant.ru/documents/Strat1.htm>  
*Putin, Vladimir*, Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii (Vortrag bei der Vorlage der Jahresbotschaft des Präsidenten der Russischen Föderation vor der Föderalversammlung der Russischen Föderation), 9.7.2000, <http://www.kremlin.ru/events/42.html>  
 Plan dejstvij Pravitel'stva Rossijskoj Federacii vo

oblasti social'noj politiki i modernizacii ékonomiki na 2000-2001 gody (Aktionsplan der Regierung der Russischen Föderation auf den Gebieten der Sozialpolitik und der Modernisierung der Wirtschaft für 2000 bis 2001), 7.8.2000, [http://www.csr.ru/about\\_publications/07.08.2000-plan.html](http://www.csr.ru/about_publications/07.08.2000-plan.html)  
 Energetičeskaja strategija RF (Energierstrategie der RF), 4.11.2000, [http://www.mte.gov.ru/oficial/strateg\\_energ2.htm](http://www.mte.gov.ru/oficial/strateg_energ2.htm)  
*Putin, Vladimir*, Vystuplenie na V Vserossijskom s-ezde sudej (Ansprache auf dem V. Gesamtrussischen Richterkongreß), 27.11.2000, <http://www.kremlin.ru/events/107.html>  
 Utočnennnye parametry prognoza social'no-ékonomičeskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2003 goda (Präzisierte Parameter der Prognose der sozialökonomischen Entwicklung der Russischen Föderation bis 2003), 24.1.2001, <http://www.kommersant.ru/documents/doc18.htm>  
*Putin, Vladimir*, Ežegodnoe Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii (Jahresbotschaft des Präsidenten der Russischen Föderation an die Föderalversammlung der Russischen Föderation), 3.4.2001, <http://www.kremlin.ru/events/191.html>  
*Gosudarstvennyj Sovet Rossijskoj Federacii*, Strategija razvitija gosudarstva na period do 2010 goda (proekt) (*Staatsrat der Russischen Föderation*, Entwurf der Strategie der Entwicklung des Staates bis 2010), in: *Kommersant-Daily*, 3.5.2001, S. 6, <http://www.kommersant.ru/documents/doc20.htm>  
 Programma social'no-ékonomičeskogo razvitija Rossii na srednestročnuju perspektivu (do 2004 goda), (proekt) (Entwurf des Programms der sozialökonomischen Entwicklung Rußlands in mittelfristiger Perspektive bis 2004), in: *Kommersant-Daily*, 31.5.2001, <http://www.kommersant.ru/documents/doc28.htm>

## Monographien und Aufsätze

*Blum, Reinhard*, »Marktwirtschaft, soziale«, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 5, Stuttgart u.a. 1980, S. 153–166

- Boelcke, Willi Alfred, »Liberalismus«, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5, Stuttgart u.a. 1980, S. 32–46
- Busgalin, Aleksandr, Putin als Ideologe des Staatspatriotismus, in: Berliner Debatte INITIAL, (2000) 5/6, S. 76–78
- El'cin, Boris, Prezidentskij marafon (Präsidentenmarathon), Moskau 2000
- Geworkjan, Natalia/Kolesnikow, Andrei/Timakowa, Natalja, Aus erster Hand. Gespräche mit Wladimir Putin, München 2000
- Götz, Roland, Die wirtschaftliche Problematik in Putins Millenniumsbotschaft, Köln, 6.1.2000 (Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 3/2000; [http://www.biost.de/pub/ana2000/a2000\\_03.htm](http://www.biost.de/pub/ana2000/a2000_03.htm))
- Ökonomische Voraussetzungen und Rahmenbedingungen russischer Außenpolitik, in: Osteuropa, (2000) 4–5, S. 366–376
  - Theorien der ökonomischen Transformation, in: Osteuropa (1998) 4, S. 339–354
- Hedlund, Stefan, Path Dependence in Russian Policy Making. Constraints on Putin's Economic Choice, in: Post-Communist Economies, 12 (Dezember 2000) 4, S. 389–407
- Höhmnn, Hans-Hermann, Die russische Marktwirtschaft: Übergangsordnung oder Wirtschaftssystem auf Dauer?, in: Höhmnn, Hans-Hermann/Schröder, Hans-Henning (Hg.), Russland unter neuer Führung. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft am Beginn des 21. Jahrhunderts, Münster 2001, S. 120–133
- Ignatov, Assen, Die ideologischen Koordinaten von Wladimir Putin, Köln, 14.9.2000 (Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 34/2000; [http://www.biost.de/pub/ana2000/a2000\\_34.htm](http://www.biost.de/pub/ana2000/a2000_34.htm))
- Knabe, Bernd, Putins »Strategiezentrum«, Köln, 5.5.2000 (Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 27/2000; [http://www.biost.de/pub/ana2000/a2000\\_27.htm](http://www.biost.de/pub/ana2000/a2000_27.htm))
- Laurila, Juhani (Bank of Finland Institute for Economies in Transition), FDI and the Russian Energy Sector: An Ill-Managed Partnership?, in: Russian Economy, The Month in Review, 6.4.2001, <http://www.bof.fi/env/eng/it/mreview/opin0301.pdf>
- Luchterhandt, Otto, »Starker Staat« Russland. Putins ehrgeiziges Programm, in: Internationale Politik, (2000) 5, S. 7–14 (englische Übersetzung in: Internationale Politik, Transatlantic Edition, <http://www.dgap.org/english/tip/tip3/luchterhandt.html>)
- Mau, Vladimir, Ekonomičeskaja politika Rossii. V načale novoj fazy (Die Wirtschaftspolitik Rußlands. Am Beginn einer neuen Phase), in: Voprosy ekonomiki, (2001) 3, S. 4–22
- Opitz, Petra, Der russische Rüstungssektor im Aufwind?, in: Osteuropa-Wirtschaft, 46 (März 2001) 1, S. 1–18
- Peter, Manfred, Rußlands Platz in Europa, Berlin 2001
- Simon, Gerhard, Rußland und die Grenzen Europas, in: Osteuropa, 49 (November/Dezember 1999) 11/12, S. 1091–1107
- Sutela, Pekka, Putin's Second Year – and beyond, in: Russian Economy. The Month in Review, 2.5.2001, <http://www.bof.fi/env/eng/it/mreview/opin0401.pdf>
- Timmermann, Heinz, Rußland: Strategischer Partner der Europäischen Union?, in: Osteuropa, 49 (Oktober 1999, S. 991–1009
- Westphal, Kirsten, Russische Energiepolitik. Ent- oder Neuverflechtung von Staat und Wirtschaft?, Baden-Baden 2000

## Zeitungsartikel

- Ageev, Aleksandr, Svoboda slova. Reforma strogovogo režima (Die Freiheit des Worts. Die Reform der strengen Ordnung), in: Profil, 7.5.2001, S. 18
- Cepljaev, Vitalij, Na rasput'e (Am Scheideweg), in: Argumenty i fakty, 8.5.2001, S. 4
- Fedorov, Vladimir, Kakim byt' novomu énergomostu v Evropu? (Was wird die neue Energiebrücke nach Europa?), in: Rossijskaja gazeta, 22.5.2001, S. 5
- Glaz'ev, Sergej, Vybor za prezidentom strany (Der Präsident hat die Wahl), in: Nezavisimaja gazeta, 28.4.2001, S. 4
- Hero, villain, soldier, spy: Richard Lambert, John Thornhill, and Andrew Jack discover that Russia's prime minister is willing to be conciliatory over the conflict in Chechnya, in: Financial Times, 11.12.1999
- Mitrochin, Sergej, Gotova li Rossija k vvozu jadernych otchodov? (Ist Rußland zur Einfuhr von atomarem Abfall bereit?), in: Nezavisimaja gazeta, 18.4.2001, S. 3
- Putin, Vladimir, Otkrytoe pis'mo k rossijskim izbirateljam (Offener Brief an die russischen Wähler), in: Komsomol'skaja pravda, 25.2.2000
- Rimaševskaja, Natal'ja, Nac ostanetsja vsego 55 millionov (Uns bleiben insgesamt 55 Millionen), in: Vek, 27.4.2001, S. 1
- Rodin, Ivan, Genprokuror ne soglasen c prezidentom (Der Generalstaatsanwalt ist mit dem Präsidenten nicht einverstanden), in: Nezavisimaja gazeta, 26.4.2001, S. 1

## Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECT	Energy Charter Treaty
EU	Europäische Union
FDI	Foreign Direct Investment
IEA	International Energy Agency
IWF	Internationaler Währungsfonds
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
RF	Russische Föderation
VWD	Vereinigte Wirtschaftsdienste